

# **AMÉNAGEMENT FONCIER URBAIN ET GOUVERNANCE LOCALE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

**Enjeux et opportunités après  
la Conférence Habitat II**

**RAPPORT DU COLLOQUE RÉGIONAL DES  
PROFESSIONNELS AFRICAINS**

**Ouagadougou, Burkina Faso, 20-23 avril 1999.**



**Série des publications en appui à la Campagne  
Mondiale sur la Sécurité de la Tenure Foncière  
et Immobilière No (02/2000)**

---

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)  
Nairobi, 1999

Version non-éditée officiellement par les Nations Unies.  
Les opinions exprimées dans le texte sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du CNUEH (Habitat).

Rapport préparé par Alain Durand- Lasserre  
Avec les collaborations suivantes :

Comité local d'organisation du colloque de Ouagadougou  
Programme de gestion urbaine – Afrique, CNUEH/PNUD  
Bureau régional du CNUEH pour l'Afrique et les Etats Arabes  
Programme de gestion foncière du CNUEH (Habitat)

Programme de Gestion foncière  
Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains  
Po Box 67553, Nairobi Kenya  
Courrier électronique : [Sylvie.Lacroux@unchs.org](mailto:Sylvie.Lacroux@unchs.org)  
Internet : <http://www.unchs.org/lmp>  
Tel : 254 2 623108 Fax : 254 2 62 42 65

*Photo couverture: Trois types d'occupation - Zones d'Habitat spontané, lotissement traditionnel - Zone viabilisée - Ouagadougou, Burkina Faso.*

*Photo: Dasu. BF*

HS/587/99F

---

ISBN 92-1-231045-1

# RÉSEAU DES PROFESSIONNELS AFRICAINS FRANCOPHONES DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER URBAIN (RPA/AFU)

COMITÉ PROVISOIRE



Benin



Burkina Faso



Côte d'Ivoire



Mali



Niger



RDC



Sénégal

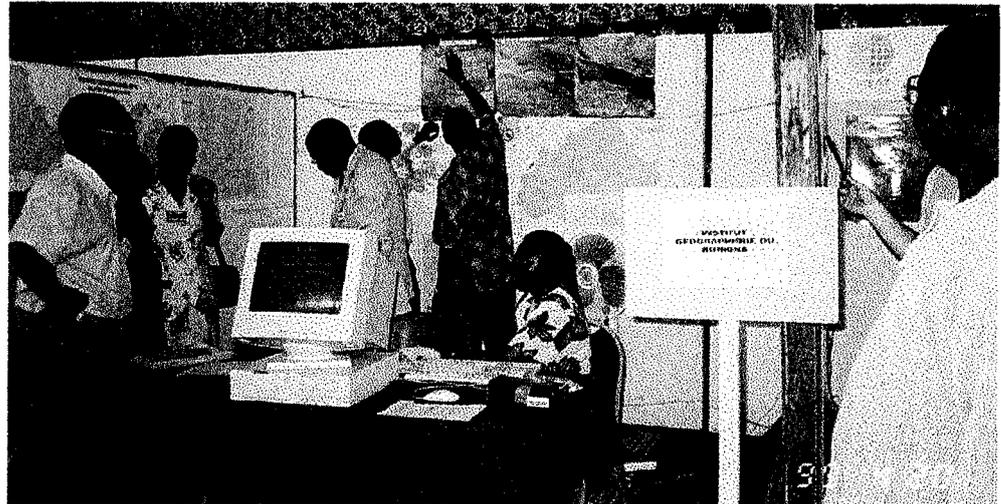


Photo: Lacroux, Colloque de Ouagadougou, 20-23 Avril 1999

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY  
1215 EAST 58TH STREET  
CHICAGO, ILLINOIS 60637  
TEL: 773-936-3300  
WWW.CHICAGO.LIBRARY.EDU

## PRÉFACE

L'urbanisation rapide des pays d'Afrique sub-saharienne au cours des deux dernières décennies a induit des besoins considérables en infrastructures, en services et en terrains pour accompagner l'expansion des activités économiques et des zones d'habitat.

Pour les professionnels de l'aménagement et les responsables des villes, les enjeux sont multiples: améliorer l'information de base requise pour assurer les fonctions ordinaires de la gestion foncière; surmonter les problèmes posés par la coexistence de régimes fonciers et de systèmes de droits différents; répondre au développement des quartiers dits «irréguliers» par des opérations combinées d'équipement, de régularisation juridique et d'aménagement foncier; promouvoir des formes de gouvernance garantissant une gestion participative et transparente des opérations d'aménagement foncier; mettre en place des outils et des procédures de gestion urbaine qui concilient les intérêts de différents groupes sociaux.

Pour répondre à l'ensemble de ces problèmes, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat), et le Gouvernement du Burkina Faso, ont organisé à Ouagadougou, du 20 au 23 avril 1999, un Colloque régional des professionnels africains de l'aménagement foncier sur le thème: " Aménagement Foncier Urbain et Gouvernance Locale en Afrique Francophone; Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II ". Faisant suite à la Seconde Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains qui s'est tenue à Istanbul en juin 1996, le colloque avait pour objectif d'analyser les expériences en cours en matière d'aménagement foncier urbain et de gouvernance locale et de s'assurer de la mise en place à travers les plans et programmes nationaux, des recommandations du Programme pour l'Habitat adopté à Istanbul.

Cette publication vise à présenter, d'une manière synthétique, le contenu des rapports préparés dans dix pays d'Afrique francophone par des équipes de professionnels et d'experts nationaux de la gestion foncière urbaine et de la gouvernance locale et à rendre compte des débats, conclusions et recommandations du colloque régional.<sup>1</sup> Cette publication s'adresse en particulier aux professionnels de l'aménagement foncier, aux sociétés d'équipement et aux aménageurs publics et privés, aux responsables de la gestion foncière et de l'aménagement urbain aux niveaux central et municipal, aux responsables des politiques urbaines, aux Organisations Non-Gouvernementales (ONG) impliquées dans les opérations d'aménagement et aux organisations représentatives de la société civile.

Ce rapport doit aider les acteurs concernés à poursuivre l'échange des expériences innovantes, dans les pays de la région, en matière d'aménagement foncier urbain; la capacité de gestion des collectivités locales; à mettre en place des sessions de formation appropriées; à renforcer les réseaux professionnels au niveau régional; et à mettre en application le programme de suivi régional et national défini à Ouagadougou.

Il m'est agréable de féliciter le Gouvernement du Burkina Faso, tout particulièrement Mr. Joseph Kaboré, Ministre des infrastructures, de l'habitat et de l'urbanisme, ainsi que Mr. Simon Compaoré, Maire de Ouagadougou pour le succès rencontré par ce Colloque qui témoigne de l'importance grandissante du partenariat entre les secteurs public et privé au Burkina Faso mais aussi dans les pays d'Afrique sub-saharienne francophone.

Je tiens à féliciter également les sociétés locales et régionales qui ont appuyé cet événement et participé à l'exposition de travaux et d'équipements professionnels organisée à l'occasion du colloque. Nos remerciements s'adressent également au Gouvernement français qui, par l'intermédiaire de ses services

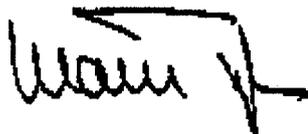
---

<sup>1</sup> Les études de cas détaillées peuvent être obtenues auprès du CNUEH (Habitat)

---

de coopération et de son appui financier, a permis au colloque de bénéficier de l'expertise internationale de Mr. Alain Durand-Lasserve, chercheur au Centre National de la Recherche Scientifique ( CNRS-France) et de Mr. Alain Rochegude, Professeur de Droit à l'Université de Paris I.

Je souhaite finalement un développement rapide à la nouvelle association des professionnels de l'aménagement foncier des pays d' Afrique sub-saharienne, que j'invite à collaborer étroitement avec le Forum International des Professionnels de l'Aménagement urbain pour préparer la Conférence d'évaluation de la mise en oeuvre des recommandations de la Conférence Habitat II, organisée par les Nations Unies en juin 2001.



Klaus Toepfer  
Directeur Exécutif a.i.  
CNUEH (Habitat)

---

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| Préface .....  | 1  |
| I. Allocutions d'ouverture .....   | 4  |
| II. Documents de travail du colloque .....                               | 11 |
| 1. Note de synthèse .....  | 12 |
| 2. Gouvernance locale et gestion foncière/ perspective africaine .....   | 22 |
| III. Résumé des dix études de cas nationaux .....                        | 29 |
| 1. Bénin .....   | 30 |
| 2. Burkina –Faso .....   | 34 |
| 3. Cameroun .....  | 38 |
| 4. Côte d'Ivoire .....   | 42 |
| 5. République démocratique du Congo .....                                | 46 |
| 6. Guinée .....  | 47 |
| 7. Mali .....  | 51 |
| 8. Niger .....   | 53 |
| 9. Sénégal .....   | 59 |
| 10. Tchad .....  | 62 |
| IV. Conclusions .....  | 66 |
| 1. Rapport des ateliers .....  | 67 |
| 1.1. Atelier n°1 .....   | 67 |
| 1.2. Atelier n°2 .....   | 69 |
| 1.3. Atelier n° 3 .....  | 71 |
| 2. Rapport final: propositions et recommandations des participants ..... | 73 |
| 2.1. Rapport final .....   | 73 |
| 2.2. Propositions et recommandations des participants .....              | 76 |
| 3. Engagement des professionnels de l'aménagement foncier .....          | 77 |
| Annexes .....  | 80 |
| 1. Termes de référence pour la préparation des rapports nationaux .....  | 81 |
| 2. Programme de travail du colloque .....                                | 87 |
| 3. Liste des participants .....  | 88 |

## I. ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

1. Résumé du message de Mr. Simon Compaoré, Maire de Ouagadougou
2. Résumé de l'allocution de Mr. Alioune Badiane, Directeur régional pour l'Afrique et les Etats Arabes , au nom du Dr. Klaus Toepfer, Directeur exécutif du CNUEH (Habitat)
3. Résumé de l'allocution de Mr. Mbaya Kankwenda, Représentant résident du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
4. Résumé de l'allocution de Mr. Wagui Siby, Coordinateur du Programme de Gestion Urbaine pour l'Afrique (PGU-Afrique)
5. Résumé de l'allocution de Mr. le Ministre des infrastructures, de l'habitat et de l'urbanisme du Burkina Faso
6. Résumé de l'allocution de Mr. Alain Bagré, Président du Comité local préparatoire du colloque



*De gauche à droite:  
Mr. Mbaya Kankwenda, Mr. Drabo, représentant du Ministre des infrastructures, de l'habitat et de  
l'urbanisme, Mr. A. Badiane et Mr. Wagui Siby. Séance d'ouverture.  
Photo: Lacroux*

## **1. RÉSUMÉ DE L'ALLOCATION DU REPRÉSENTANT DU MAIRE DE OUAGADOUGOU**

Le représentant du Maire de Ouagadougou rappelle que l'important colloque qui nous réunit aujourd'hui sur le thème: « Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique francophone: enjeux et opportunités » fait suite à la Conférence Habitat II qui s'est tenue à Istanbul en juin 1996 et à laquelle a pris part la ville de Ouagadougou.

Il salue la présence à ce colloque de nombreux professionnels du foncier des pays d'Afrique subsaharienne francophone: géomètres, topographes, urbanistes, aménageurs, ingénieurs des villes, autorités locales, tous impliqués dans les opérations d'aménagement de terrains urbains. Il rappelle que la gestion foncière constitue de nos jours un domaine très sensible dans l'amélioration des conditions de vie de nos populations et dans la mobilisation des ressources locales et qu'elle constitue donc un enjeu économique et socio-politique d'une grande importance.

Le Conseil Municipal de la ville de Ouagadougou souhaite que les objectifs visés par les organisateurs du colloque soient pleinement atteints au Burkina Faso, dans le cadre du renforcement du processus de décentralisation en cours. Il souhaite un plein succès aux travaux du colloque.

## **2. RÉSUMÉ DE L'ALLOCATION DE MONSIEUR ALIOUNE BADIANE, DIRECTEUR RÉGIONAL POUR L'AFRIQUE ET LES ÉTATS ARABES, AU NOM DE MONSIEUR KLAUS TOEPFER, DIRECTEUR EXÉCUTIF DU CNUEH (Habitat)**

Au nom du Dr. Toepfer, Directeur exécutif du CNUEH-Habitat, Monsieur Alioune Badiane exprime sa gratitude au PNUD et au Gouvernement du Burkina Faso pour l'engagement qu'ils ont pris auprès du CNUEH en vue d'assurer la mise en œuvre du Programme Habitat adopté à l'issue de la Conférence Habitat

II, ainsi que pour les efforts réalisés en vue d'assurer le succès de ce colloque.

Il rappelle qu'il se situe dans le prolongement du séminaire inter-régional organisé en 1995 en Côte d'Ivoire sur le thème « Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les Etats arabes » et de la Conférence mondiale sur le thème « Accès au sol et à la sécurité foncière: conditions pour l'habitat et le développement urbain durable ». Quatre axes d'action avaient alors été dégagés:

- la décentralisation et le rôle des collectivités locales en matière foncière ;
- l'aménagement foncier informel et la participation des populations aux opérations de régularisation foncière et d'aménagement foncier en général;
- la définition du rôle du secteur privé formel et tout particulièrement du partenariat public-privé;
- les moyens - notamment financiers - les outils et les procédures de mise en œuvre des politiques de gestion foncière.

Ces travaux ont contribué à la préparation de la Conférence Habitat II.

Nous devons aujourd'hui nous demander quel a été l'impact de cette Conférence sur les changements politiques, la gouvernance locale et la gestion foncière en Afrique. Face aux politiques de décentralisation en cours dans la région, les autorités locales africaines sont-elles des partenaires majeurs capables de conduire les changements souhaités dans le secteur? Quels rôles doivent jouer les professionnels de l'aménagement foncier urbain? Nous devons aussi nous demander quels sont les résultats que nous attendons de ce colloque, quels nouveaux défis nous devons relever et quels seront nos directions de travail dans l'avenir.

La Conférence Habitat II et le Programme pour l'Habitat ont permis de consolider nos acquis en matière de gestion foncière et de souligner l'importance fondamentale des concepts de gouvernance et de partenariat dans la perspective d'une gestion durable des villes africaines. Il est

indispensable de comprendre les fonctions et la raison d'être des tenants du système foncier dans les pays africains pour amorcer une politique de partenariat pour une bonne gouvernance locale. Dans pratiquement tous les pays de la région, les gouvernements centraux décident des politiques, promulgent la législation nécessaire à leur application, dégagent les ressources requises à leur exécution, supervisent et contrôlent. Toutefois, rares sont aujourd'hui les pays dans lesquels les autorités locales ne participent pas à la gestion foncière, même si, en pratique, les municipalités ont rarement l'autorité et le pouvoir de décision qui leur seraient nécessaires en matière de gestion foncière.

Monsieur Alioune Badiane souligne que, dans ce contexte, deux questions sont prioritaires:

- Est-il vraiment nécessaire que toute activité consistant à développer, acheter et vendre un terrain soit contrôlée?
- Si c'est le cas - et si ce contrôle doit s'effectuer au niveau local - comment faire pour qu'il soit efficace, peu coûteux, rapide et efficace?

Il n'y a ni réponse toute faite, ni recette. Seule la volonté politique combinée à un cadre institutionnel cohérent et à une réelle pratique professionnelle peuvent garantir la réussite.

Dans le domaine de l'aménagement foncier, un certain nombre de partenaires ont émergés au cours de cette période pré et post-Habitat II, et en premier lieu les collectivités locales et les municipalités qui se voient investies de plus grandes responsabilités en matière de gestion du sol urbain, mais aussi la société civile (ONG, associations de quartiers, mouvements de femmes, etc.) qui parlent au nom des plus faibles, font état de leurs droits et de leurs besoins et interpellent les décideurs locaux.

Quelles sont les perspectives et les opportunités qui s'offrent à nous, en tant qu'acteurs de l'aménagement foncier? Afin de préparer la session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies de 2001 qui sera consacrée à l'examen et à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Conférence Habitat II, la prochaine session de la Commission des

Etablissements Humains qui se tiendra en mai 1999 à Nairobi, Kenya, doit confirmer la stratégie visant à poursuivre la réalisation du Programme pour l'Habitat en mettant l'accent sur deux thèmes qui donneront lieu à une campagne globale d'information et de sensibilisation: la sécurité foncière et la gouvernance locale. Tous deux sont essentiels dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies.

C'est dans cette perspective que Monsieur Alioune Badiane invite les participants au colloque à réfléchir et, à partir des expériences en cours dans leurs pays respectifs, à proposer un plan global d'action pour la mise en place de nouvelles stratégies et de politiques adaptées à la situation des pays d'Afrique francophone.

Au nom du Dr. Klaus Toepfer et au nom du CNUFH (Habitat), il félicite l'ensemble des professionnels de la sous-région qui se sont organisés en associations nationales et qui, à l'issue de cette rencontre, mettront très certainement en place, sous l'impulsion des professionnels du Burkina Faso, un réseau régional qui renforcera les liens de collaboration et de partenariat avec les différentes associations de professionnels existant au niveau international.

En conclusion de son allocution, Monsieur Alioune Badiane remercie le Gouvernement du Burkina Faso pour l'intérêt qu'il a manifesté pour cette initiative, ainsi que le représentant du Ministère Français des Affaires Etrangères qui a apporté son appui financier à la préparation du colloque.

### **3. RÉSUMÉ DE L'ALLOCATION DE MONSIEUR MBAYA KANKWENDA, REPRÉSENTANT RÉSIDENT DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT**

Monsieur Mbaya Kankwenda souligne que le présent colloque arrive à point nommé, dans un contexte où l'urbanisation des pays africains se poursuit à un rythme très rapide alors que les moyens des Etats pour répondre aux besoins en logement et en équipement sont limités.

Il souligne également que le thème du colloque s'inscrit dans le paradigme du développement prôné par le PNUD.

La question de l'aménagement foncier et de la gouvernance locale pose le problème de la ville dans sa globalité. Le mode d'aménagement et d'appropriation de la ville, les formes d'utilisation individuelle et collective de son espace, sont le reflet des rapports de forces politiques, économiques et socio-culturels qui existent au niveau national.

Le problème qui se pose aujourd'hui aux professionnels de l'aménagement foncier et aux responsables des villes est de dessiner, construire et gérer un espace qui ne soit pas seulement un reflet de ces rapports de force mais plutôt un instrument de leur transformation, de construction et d'aménagement d'un espace urbain:

- qui soit à même de résoudre les problèmes des besoins essentiels de ceux qui y vivent;
- qui accueille et intègre tous les groupes sociaux, sans renforcer la marginalisation de certains d'entre eux;
- qui soit épanouissant pour les individus et les communautés en élargissant leurs opportunités.

Créer, dessiner et gérer l'espace urbain constitue un premier enjeu mondial mais il en recouvre d'autres:

- un enjeu politique en tant que processus vivant d'expression et de participation de la population urbaine à cette dynamique et aux décisions;
- un enjeu social pour assurer l'accès de tous à l'habitat, aux services et aux équipements
- un enjeu économique pour faciliter à tous l'accès à l'emploi, salarié ou non;
- un enjeu socio-culturel qui fait de l'espace urbain aménagé un cadre d'expression ou d'épanouissement pour tous ceux qui y vivent.

Comment faire de la gestion et de l'aménagement foncier urbain un instrument d'intégration et de participation des populations et non de polarisation

économique et sociale au sein de la ville ou de l'espace national?

Nous sommes ici au cœur de la problématique du développement humain durable et notamment de ses deux piliers: la lutte contre la pauvreté et la gestion des affaires publiques - la gouvernance - en milieu urbain.

En effet, que le développement humain

durable soit abordé par le biais du cadre juridique et institutionnel, de la gestion foncière urbaine, de la décentralisation, des rapports de partenariat entre Etat, secteur privé et société civile ou du renforcement des capacités des décideurs, des experts, techniciens et professionnels, il nous renvoie à la question de la maîtrise des enjeux locaux de développement dans la cadre urbain.

Mais les questions de l'aménagement foncier urbain et de la gouvernance locale doivent aussi être abordée dans une perspective d'aménagement au niveau national. Celui-ci doit viser à résoudre les problèmes de la ville d'aujourd'hui et à préparer les solutions aux problèmes que posera la ville de demain.

Monsieur Mbaya Kankwenda souligne les espoirs que le PNUD nourrit pour ce colloque, à la fois pour mieux comprendre le paradigme du développement humain durable et pour le mettre en œuvre. En sa qualité de partenaire traditionnel de développement à la base, le PNUD a toujours accordé à l'aménagement foncier urbain la place qu'il mérite dans l'évolution des sociétés. De véritables défis se posent à nos villes. Ce colloque permettra de faire un diagnostic exhaustif des problèmes qui entravent leur développement harmonieux, leur aménagement et leur viabilisation, la maîtrise de leur extension, la régularisation des quartiers irréguliers, en conciliant les intérêts de ceux qui y habitent et le respect de normes minimales d'accessibilité et de sécurité.

Dans sa conclusion, Monsieur Mbaya Kankwenda rappelle que le PNUD s'est toujours tenu aux côtés tant du CNUEH (Habitat) que des décideurs politiques et des municipalités pour soutenir leurs initiatives en matière d'aménagement urbain, afin d'améliorer les conditions générales de vie des populations et le développement humain. Il réaffirme la disponibilité du PNUD.

#### **4. RÉSUMÉ DE L'ALLOCATION DE MONSIEUR WAGUI SIBY, COORDINATEUR DU PROGRAMME DE GESTION URBAINE POUR L'AFRIQUE.**

Monsieur Wagui Siby rappelle tout d'abord que ce colloque s'inscrit dans la suite logique du Programme mondial d'action pour le développement durable de l'habitat et des établissements humains adopté par les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, à l'occasion de la Conférence Habitat II, à Istanbul, en 1996.

Ce programme repose, entre autres, sur le principe du partenariat public/privé, encourage l'émergence de la gouvernance locale et le renforcement de la société civile. Monsieur Wagui Siby exprime la satisfaction du Bureau pour l'Afrique du Programme de Gestion Urbaine. L'organisation de ce colloque confirme en effet la volonté politique, exprimée lors de la Conférence Habitat II, de renforcer la capacité de la société civile à mettre en place, au niveau international, des politiques intégrées d'aménagement urbain et de gestion foncière. Cette volonté a été bien comprise en prise en charge par les professionnels de l'aménagement foncier urbain.

Ce colloque constitue par ailleurs pour la sous région un moment privilégié de mise en application des principes arrêtés lors de la conférence inter-régionale qui s'est tenue à Abidjan, en 1995 sur le thème : « Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les Etats Arabes ».

Le présent colloque - auquel le Bureau du PGU pour l'Afrique attache une importance toute particulière - nous donne l'occasion d'en évaluer l'impact.

Monsieur Wagui Siby rappelle que le PGU est un programme conçu et financé conjointement par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains. Il a quatre bureaux dans le monde, dont celui pour l'Afrique, installé à Abidjan.

L'objectif du PGU dans sa troisième phase (actuelle) est de renforcer la capacité des villes des pays en développement à participer au développement humain à travers trois thèmes majeurs et convergents: (i) la lutte contre la pauvreté, (ii) la gestion de l'environnement urbain et (iii) la gouvernance participative.

Cela se traduit par des actions visant à favoriser le développement de l'expertise et la promotion des professionnels en vue de développer les capacités des collectivités urbaines.

Dans beaucoup de pays d'Afrique, le foncier a longtemps été - et reste encore aujourd'hui - un sujet délicat. Les problèmes liés à la gestion foncière vont en s'amplifiant avec la demande croissante de terrains urbains. Le foncier joue un rôle stratégique dans la gestion urbaine. Il constitue un élément essentiel de la cohésion sociale de la ville. Bien géré, il constitue un important facteur de stabilisation de la société. Le PGU l'a compris, lorsqu'en reformulant ses thèmes d'intervention il a intégré le foncier dans la gouvernance participative. Si le terme de la gouvernance renvoie simplement à l'organisation du pouvoir et à l'exercice des compétences, la gouvernance participative requiert la mise en place de structures ou de cadres normatifs à travers lesquels tous les acteurs du développement doivent pouvoir participer effectivement à l'élaboration, à la réalisation et à l'adoption des projets de développement urbain. Pour le Bureau pour l'Afrique du PGU, cela nécessite:

- la prise en compte par l'Etat de la société civile, des professionnels et des chercheurs comme partie prenante de l'aménagement foncier urbain;
- la mise en place par l'Etat de cadres de concertation appropriés entre les décideurs locaux et tous les partenaires du développement urbain;
- une meilleure valorisation et prise en compte des professionnels dans la réalisation des projets d'aménagement foncier;
- l'élaboration et l'adoption par les pouvoirs publics d'une législation et d'une réglementation lisibles par tous et accessibles à tous;

- une plus grande transparence dans la réalisation des opérations d'aménagement foncier urbain;
- l'organisation et la moralisation du marché immobilier par une réglementation incitative pour les aménageurs et dissuasive pour les spéculateurs;
- une simplification des procédures.

Mais le préalable à tout cela est la définition d'un niveau pertinent d'exercice des compétences en matière d'aménagement foncier urbain. Ce niveau ne peut être que local.

Ce choix découle des recommandations de la Conférence Habitat II de 1996 et du séminaire d'Abidjan de 1995 qui ont souligné la nécessité de renforcer les capacités des collectivités décentralisées. Il implique un transfert significatif de pouvoirs aux collectivités locales et une claire répartition des compétences entre celles-ci et l'Etat.

Dans sa conclusion, Monsieur Wagui Siby rappelle que les professionnels et la société civile constituent un maillon essentiel de l'aménagement et de la gestion foncière. C'est pourquoi il se félicite de l'organisation de ce colloque qui confirme et consacre le rôle stratégique des professionnels, de la société civile et des chercheurs en matière d'aménagement foncier urbain dans l'application du Programme pour l'Habitat adopté lors de la Conférence Habitat II.

## **5. RÉSUMÉ DE L'ALLOCUTION DE MONSIEUR LE MINISTRE DES INFRASTRUCTURES, DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME DU BURKINA FASO**

Au nom du Gouvernement du Burkina Faso, Monsieur le Ministre remercie d'abord le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains et le Programme de Gestion Urbaine pour leur initiative en vue d'appuyer la mise en place d'un cadre d'échanges entre professionnels africains de l'aménagement foncier urbain.

Le Burkina Faso attend beaucoup de ce colloque pour poursuivre et améliorer sa politique et sa

pratique en matière de gestion foncière urbaine, pour favoriser une égalité de chances pour tous en matière d'accès au sol et aux services urbains, et pour inscrire sa politique d'aménagement du territoire, d'urbanisation et des établissements humains dans la perspective d'un développement durable.

Monsieur le Ministre rappelle que le Burkina Faso a pris une part active aux activités préparatoires de la Conférence Habitat II et a participé à la formulation de ses recommandations. Ils adhère donc pleinement au Programme pour l'Habitat et au Plan global d'action adoptés lors de la Conférence.

Avant et après la conférence Habitat II, le Gouvernement du Burkina Faso a fait des efforts pour accroître le rôle des autorités locales en matière de gestion urbaine, particulièrement dans le domaine foncier, pour donner un environnement propice à l'émergence d'acteurs privés agissant en partenariat avec l'Etat et les collectivités locales.

Ainsi ont été votées les Lois 03 et 04/93/ADP du 12 mai 1993 portant administration du territoire et organisation municipale au Burkina Faso, réactualisée par l'adoption des textes d'orientation de la Décentralisation, objet des lois 041, 042 et 043/98/AN du 6 août 1998, qui confèrent des compétences aux communes en matière d'aménagement du territoire et de gestion foncière.

Le Gouvernement du Burkina Faso a également posé les bases juridiques de transfert des compétences aux collectivités locales et du partenariat public/privé en matière de gestion foncière urbaine. Pour accompagner le processus de décentralisation en cours dans le pays, le Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme a procédé à des réformes institutionnelles qui ont conduit à la mise en place de Directions Régionales des Routes, de l'Habitat et de l'Urbanisme.

En ce qui concerne la promotion des professions de l'aménagement foncier, le Gouvernement a adopté plusieurs textes entre 1993 et 1997 réglementant l'exercice des professions d'expert immobilier, de géomètre expert et d'urbaniste. Par ailleurs, un projet de loi portant création d'un Ordre National des Géomètres Experts du Burkina

Faso est un instance d'adoption. Le régime foncier a fait l'objet d'une relecture pour tenir compte de la multiplicité des filières d'accès au sol et de la loi du marché. Cette relecture a donné lieu, en particulier, à l'adoption de la loi 014/96/ADP du 23 mai 1996 et au décret 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997.

Toutes ces réformes traduisent l'engagement du Burkina Faso pour l'application du Plan global d'action de la Conférence Habitat II, pour le développement du partenariat public/privé, notamment dans le domaine de la gestion foncière.

C'est pourquoi le Gouvernement du Burkina Faso encourage les professionnels africains à améliorer leurs capacités et leurs savoir-faire à travers les échanges d'expériences, afin qu'ils soient les partenaires privilégiés de l'Etat et des collectivités locales.

Dans sa conclusion, et avant de déclarer ouvert le Colloque des professionnels africains de l'aménagement foncier sur le thème « Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique francophone; enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II », Monsieur le Ministre formule le vœux que cette manifestation facilite une synergie et une mise en réseau qui valoriseront les compétences locales. C'est une condition pour réussir la mise place d'une gouvernance locale et d'un développement local durables.

## **6. RÉSUMÉ DE L'ALLOCUTION DE MONSIEUR ALAIN BAGRÉ, PRÉSIDENT DU COMITE LOCAL PRÉPARATOIRE DU COLLOQUE**

Au nom du Comité local préparatoire du Colloque, mis en place en juin 1998 par les professionnels du Burkina Faso, Monsieur Alain Bagré salue et remercie ceux qui l'ont appuyé et encouragé dans la préparation de cette manifestation, et tout

d'abord le Gouvernement du Burkina Faso, d'une part à travers le Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme qui a apporté son appui politique, ses conseils et a fourni un important soutien logistique, d'autre part le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité et le Ministère des Finances pour les facilités administratives qu'ils ont accordés aux organisateurs du Colloque et aux participants.

Monsieur Alain Bagré remercie également le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains ainsi que le Programme de Gestion Urbaine pour leur appui financier, leurs conseils et leurs suggestions, ainsi que la représentation du PNUD au Burkina Faso.

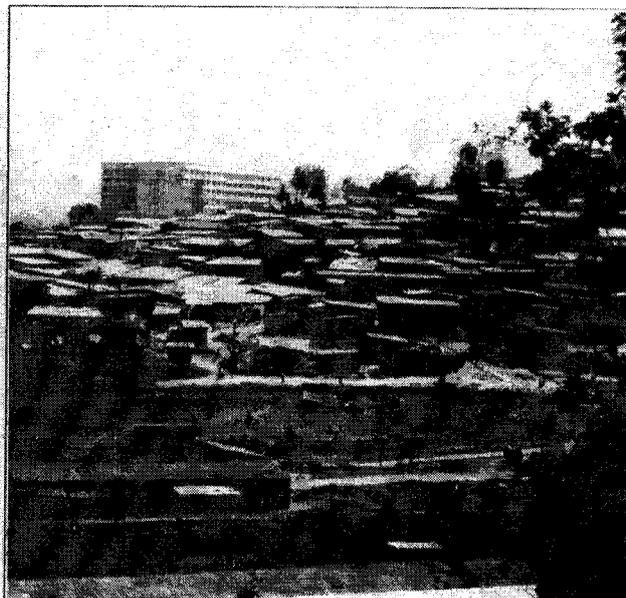
Il remercie également les structures nationales publiques et privées, intéressées par la question de l'aménagement foncier et qui ont apporté leur appui à l'organisation de ce Colloque: la SONATUR, le CPBM, le Troisième Projet Urbain du Burkina Faso, la MOB, l'IGB, le CINTTECH (Ingénieur-Conseil), la Brigade Topographique, l'Oeil du Géomètre, Associations de Professionnels de l'Aménagement foncier: l'AGEAB, l'AIT et l'AUB, tous membres du Comité local préparatoire. Leur engagement et leur appui financier ont été déterminants dans la préparation du Colloque.

Monsieur Alain Bagré remercie également les partenaires professionnels étrangers qui ont répondu à l'invitation des organisateurs du Colloque et y ont organisé une exposition: les sociétés MAPS-GEO SYSTEMS d'Allemagne, IGN-FI France, VISIAT-Technologie du Canada, Urban Authorities Support Unit de Tanzanie. La Fédération Internationale des Géomètres (FIG) et la Fédération Internationale des Etudes Foncières (FIEF) n'ont malheureusement pû, en raison d'empêchements de dernière minute, participer au Colloque. Elles demandent aux participants de bien vouloir les en excuser.

---

## II. DOCUMENTS DE TRAVAIL DU COLLOQUE

1. **Note de synthèse: Alain Durand-Lasserve**
2. **Gouvernance locale et gestion foncière/ perspective africaine: Alain Rochegude**



*Photo: J. Guiebo - Kigali, Rwanda*

## 1. Note de Synthèse

par Alain Durand-Lasserve  
C.N.R.S.  
Consultant du C.N.U.E.H.

En mars 1999, le CNUEH-Habitat, en concertation avec le Programme de Gestion Urbaine pour l'Afrique et le Comité local d'organisation, a demandé à plusieurs équipes d'experts nationaux de préparer un rapport d'étude devant servir de document de travail pour le Colloque des professionnels africains sur le thème " Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique francophone ", organisé à Ouagadougou du 20 au 23 avril 1999.

Les objectifs du colloque sont les suivants:

- Analyser et échanger les expériences en cours en matière d'aménagement foncier urbain et s'assurer de la mise en place des recommandations du Programme mondial d'action de la Conférence Habitat II ;
- Etudier le rôle des professions de l'aménagement foncier et leur adaptation aux mutations en cours, échanger les expériences innovantes de partenariat public-privé; définir les besoins en formation et analyser l'offre; développer les réseaux professionnels dans la région ;
- Formuler un programme de suivi régional et national et définir la poursuite de la coopération internationale.

Toutes les équipes sollicitées ont travaillé à partir des mêmes termes de référence (voir annexe 1). Les études ont porté sur les pays suivants: Bénin, Burkina Faso, Cameroun , R.D. du Congo, Côte d'Ivoire, Guinée (Conakry), Mali, Niger, Sénégal, Tchad.

Le présent rapport vise à faire une première synthèse des ces études de cas et à identifier les évolutions actuelles.

### Cadrage du thème et remarques préalables

La première observation que suggère une lecture transversale des rapports préparés par les experts nationaux est que la question des politiques

foncières en général et de l'aménagement foncier urbain en particulier ne peuvent être dissociées d'une réflexion sur la gouvernance, celle-ci étant définie comme les mécanismes, les processus et les institutions par lesquels les individus et les groupes sociaux concilient leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs obligations et surmontent leurs conflits par la médiation.

Pour avoir négligé de prendre en compte le lien étroit entre les conditions d'appropriation et d'usage du sol et l'exercice de l'autorité, nombre de tentatives de réformes se sont avérées peu efficaces voire inapplicables.

Une seconde observation est que le rôle et la fonction des professionnels de l'aménagement foncier urbain dans les pays d'Afrique francophone, en particulier les urbanistes-aménageurs et les géomètres des secteurs public et privé, a été longtemps négligé. Or ils jouent ce rôle est central dans le processus de production du sol urbain, qu'ils interviennent dans un cadre légal/formel ou - ce qui est encore très souvent le cas - en marge de celui-ci. Les études de cas mettent en évidence les évolutions récentes des professions de l'aménagement foncier urbain, en relation avec l'émergence d'un secteur privé de la production foncière et immobilière et le transfert de responsabilités aux collectivités locales en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'habitat.

### **Décentralisation et gouvernance locale**

Les études de cas permettent d'individualiser trois groupes de pays :

1. Les pays où il n'y pas de politique de décentralisation, ou bien où celle-ci se limite à une simple déconcentration des services de l'administration centrale.

**Niger:** Bien que les communes soient des collectivités territoriales dotées d'une autonomie financière et d'une personnalité morale, elles fonctionnent comme des structures administratives déconcentrées. Les maires sont nommés par décret. Il y a peu de coordination entre les services fonciers de l'administration centrale et ceux des

collectivités locales. Les textes de 1996 et 1997 sur la décentralisation éludent la question de l'aménagement foncier.

**Cameroun:** Les collectivités locales sont responsables du fonctionnement des services urbains de base, la gestion foncière relève quant à elle de services de l'État qui seuls décident de l'affectation et de l'allocation des terrains non immatriculés. Le cadre actuel de la gestion foncière est inadapté et l'essentiel de la production de terrains pour l'habitat est assurée par le secteur informel.

**R.D. du Congo:** Les communes n'ont aucun pouvoir en matière de gestion foncière et d'aménagement. La responsabilité de gérer le sol, de distribuer les terres et de structurer et régulariser l'habitat irrégulier appartient à l'État. Il "y a aucune transparence dans les opérations.

## 2. Les pays où une politique de décentralisation a été amorcée mais dont la mise en œuvre est bloquée

**Guinée:** Le Code domanial et foncier, adopté en 1992, donne aux Collectivités territoriales des responsabilités importantes en matière de gestion et d'attribution du sol mais, faute de volonté politique, la mise en œuvre de ses dispositions les plus importantes a été différée.

**Tchad:** La nouvelle Constitution de 1996 instaure des «Collectivités territoriales décentralisées» dont les conseils sont élus au suffrage universel. Le Maire est élu en leur sein. Ils ont, entre autres compétences, celle de l'administration et de l'aménagement du territoire. L'État continue toutefois d'exercer sa tutelle sur ces entités décentralisées.

## 3. Les pays où une politique de décentralisation a été mise en œuvre ou est en cours

**Côte d'Ivoire:** Si les réformes de la décentralisation des années 1980 permettent aux communes de mobiliser les ressources de leur territoire pour répondre aux besoins des populations en matière d'équipement et de services collectifs, leur marge d'action en matière foncière

reste limitée: l'État semble avoir du mal à admettre, dans ce domaine, un réel transfert de pouvoir aux collectivités locales.

**Mali:** Le processus de décentralisation initié en 1991 y constitue un point fort de la politique de développement urbain. Si, depuis 1996, les communes sont largement responsables des opérations de restructuration et de régularisation foncière, l'État reste très présent dans le processus d'attribution/allocation des terrains dans le cadre des projets d'aménagement foncier public. La révision en cours du code domanial et foncier doit permettre la mise en œuvre effective de la politique de décentralisation en matière foncière.

**Sénégal:** La gestion foncière relève encore, pour une large part, de l'État. Malgré le transfert de larges compétences aux collectivités locales en 1996-1997, en particulier la possibilité d'accès à la propriété du domaine privé de l'État pour les collectivités locales, la décision d'attribution des parcelles par les Maires reste soumise à l'approbation du représentant de l'État.

**Burkina Faso:** Depuis 1998, des transferts importants de compétences aux communes sont prévus par les textes, en particulier celle d'attribuer des parcelles et de délivrer des titres d'occupation se rapportant à son domaine foncier. Toutefois, leur application est différée, en particulier pour ce qui concerne les procédures d'attribution des terrains par adjudication et la cession d'un domaine foncier aux communes.

**Bénin:** La gestion foncière ainsi que les opérations d'aménagement foncier ou de lotissement et remembrement impliquent les structures de l'État et celles des collectivités locales, mais celles-ci n'ont pas de conseils élus. L'urbanisme opérationnel ne fait l'objet que de quelques textes épars. Les compétences locales dans la gestion du territoire urbain ne sont pas définies avec précision. Lorsqu'elles le sont, la place des administrations centrales y est souvent prépondérante (par exemple, l'approbation de tout projet de lotissement requiert, entre autres avis, celui de la Commission nationale d'urbanisme). Toutefois, le processus de décentralisation devrait évoluer positivement après les élections communales de mai 1999.

Cette classification appelle les remarques suivantes:

Les politiques foncières étatiques et centralisées sont peu opérantes. Elles sont souvent contre-productives: elles ralentissent ou paralysent les opérations d'aménagement foncier et ne permettent ni de répondre à la demande de terrains ni d'assurer l'allocation équitable des rares terrains produits.

Les blocages et les résistances au changement sont persistants. Partout, y compris dans les cas où la politique de décentralisation est relativement ancienne, on observe la même réticence de l'État à transférer au niveau local ses responsabilités en matière de gestion foncière: le processus d'allocation de terrains pour l'habitat relève de sa responsabilité directe ou requiert son accord préalable.

La décentralisation prend encore, le plus souvent, la forme d'une déconcentration des services de l'administration centrale. Les municipalités ne disposent que très rarement d'un patrimoine foncier. L'assiette foncière reste définie par l'administration centrale et les communes ne bénéficient que peu - ou pas - des produits de la fiscalité foncière et immobilière, lorsqu'elle existe et fonctionne.

Dans ce contexte les ressources des communes sont notoirement insuffisantes pour leur permettre de mettre en œuvre une véritable politique d'aménagement foncier.

#### La dynamique:

- La mise en œuvre d'une politique de décentralisation est récente mais elle a connu une accélération significative au cours des 3 dernières années dans plusieurs des pays étudiés.
- Même si l'État garde souvent le contrôle des procédures d'affectation du sol et d'allocation des terrains, les collectivités locales ont des responsabilités croissantes en matière d'aménagement foncier.

#### Les enjeux et les raisons des blocages

Bien que les études de cas ne soient pas toujours explicites sur cette question, on peut avancer deux

interprétations:

- L'État est réticent à transférer ses responsabilités en matière de gestion foncière aux collectivités locales afin de garantir la cohérence de sa politique d'aménagement et de l'habitat au niveau national et d'éviter les dérives clientélistes au niveau local. C'est le discours des représentants de l'État.
- Les résistances et les blocages n'ont pas de justifications techniques, urbanistiques ou politiques mais viennent principalement des agents en charge de la gestion foncière au sein des administrations de l'État (accès au pouvoir, contrôle social, enrichissement illicite). C'est le discours dominant des professionnels de l'aménagement foncier et de certains responsables locaux.

#### **Les professionnels de l'aménagement foncier urbain: aménageurs urbanistes, géomètres et topographes.**

Une distinction claire doit être faite entre les aménageurs et les géomètres, même si, dans certains pays, l'aménagement - souvent limité au lotissement - est réalisé par les géomètres.

Les études de cas offrent des images très contrastées selon les pays, mais toutes font référence aux mêmes types de problèmes.

Ici encore, essayons d'identifier des situations types et d'établir une classification en fonction du niveau d'organisation des professionnels de l'aménagement foncier.

#### **1. Niveau d'organisation de la profession**

*1.1 Pays où les professionnels privés sont peu ou faiblement organisés et sont dans la dépendance étroite du secteur public qui est responsable de l'essentiel des tâches d'aménagement foncier.*

**R.D. du Congo:** Il n'y a pas d'aménageurs privés. Les travaux d'aménagement sont faits par les pouvoirs publics. Les géomètres ne sont pas répertoriés. Aucun niveau de qualification n'est exigé. Ils travaillent sans agrément, aucun texte ne régie leur activité et la profession n'est pas

organisée. Les lotisseurs informels/coutumiers font appel à n'importe quel géomètre mais l'administration ne reconnaît que les lotissements faits pas les géomètres fonctionnaires de l'Etat.

Dans un décret de 1997, le **Niger** désigne les opérateurs chargés de l'aménagement sous le nom de «lotisseurs». N'importe qui peut exercer cette activité à condition d'être propriétaire et de constituer un dossier. Le métier de géomètre est défini avec la même imprécision. En réalité, est géomètre quiconque sait utiliser un théodolite et effectuer des observations topographiques. Leur nombre est donc difficile à évaluer. On estime leurs effectifs à 300 personnes, réparties également entre le secteur public et privé. Seulement 3 cabinets de géomètres satisfont aux normes internationales de référence. 9 cabinets exercent sans satisfaire à ces normes.

En **Guinée**, les projets d'aménagement relèvent exclusivement d'opérateurs publics et d'une société parapublique. Faute de marché et de textes réglementant la profession, le secteur privé formel ne s'y est pas engagé. Les opérations d'aménagement - en réalité de simples lotissements - sont réalisées par les géomètres. Le pays n'en compte que 15, dont 6 seulement dans le secteur privé, qui travaillent à 70% pour le secteur public. La plupart des géomètres du secteur public travaillent pour le secteur informel. Depuis 1988, la profession est réglementée et pour exercer, les géomètres doivent recevoir l'agrément de l'Ordre des géomètres experts qui regroupe les géomètres nationaux des secteurs public et privé.

**Cameroun.** Les projets d'aménagement relèvent principalement d'un aménageur foncier public à caractère commercial (la MAETUR) qui jouit d'un monopole de fait en matière d'aménagement. En réalité, beaucoup d'opérations sont réalisées à titre informel par des géomètres du secteur privé ou de l'administration. Ceux-ci sont au nombre d'une quarantaine. L'exercice de la profession de géomètre privé est régie par une loi de 1990, mais ses décrets d'application n'ont pas été publiés. Cette loi ne précise toutefois ni la formation requise pour exercer la profession de géomètre, ni les travaux qu'ils sont habilités à réaliser.

## *1.2 Pays où la structuration du milieu des professionnels privés de l'aménagement est en cours*

Au **Bénin**, l'absence de cadre institutionnel adéquat limite le développement de la profession d'aménageur. Il y a très peu d'aménageurs privés et la plupart interviennent dans le cadre d'une société d'aménagement et de deux sociétés immobilières publiques et parapubliques. On assiste toutefois à l'émergence de bureaux privés d'architecture et d'urbanisme engagés dans des projets d'aménagement. Ils sont organisés en Ordre professionnel. Pendant longtemps, les opérations de lotissement et de remembrement ont été confiées aux seuls géomètres. Ils continuent de jouer un rôle central dans le processus d'aménagement foncier. Ils sont au nombre de 53, répartis également entre les secteurs public et privé. L'accès à la profession est réglementé et, depuis 1991, les professionnels de l'aménagement sont organisés en Ordre. Les documents qu'ils produisent ne sont pas soumis à la validation des services de l'Etat.

Au **Burkina Faso**, la séparation des professions d'aménageur et de géomètre s'est inscrite dans un long processus. C'est surtout à partir de 1983 que les aménageurs fonciers formels (aménageurs publics, urbanistes, géographes-urbanistes, géomètres et topographes des services du Cadastre) ont commencé à se diversifier. Comme dans la plupart des autres pays de la sous-région, la place des aménageurs fonciers informels est importante. Le pays compte aujourd'hui environ une vingtaine d'aménageurs privés formels et trois structures publiques et parapubliques intervenant au niveau national. Les aménageurs sont regroupés au sein de 4 associations professionnelles incluant aussi les géomètres experts, et les ingénieurs et techniciens en génie civil. Un Ordre des Géomètres Experts devrait être créé prochainement. Le pays compte près d'une centaine de géomètres, mais une douzaine seulement de cabinets privés. L'exercice de la profession est régie par un décret de 1994.

Au **Tchad**, la séparation des professions d'aménageur et de géomètre n'est pas effective.

Il y a une vingtaine de cabinets d'architectes et de bureaux d'études techniques mais ils n'y a pas de bureaux privés de géomètres. Tous les travaux de topographie que nécessitent les projets d'aménagement urbain sont confiés à des géomètres de l'administration. Les grandes entreprises de travaux publics recrutent leurs propres géomètres. Une association des Architectes, Techniciens, Ingénieurs du Bâtiment et des Travaux Publics a été créée en 1995.

### *1.3 Pays où les professions de l'aménagement sont à la fois formellement reconnues et organisées*

C'est le cas du **Sénégal** où ce sont les géomètres qui sont seuls habilités à appliquer sur le terrain les plans d'aménagement et de lotissement, à la demande des opérateurs publics, parapublics ou privés. Depuis 1960, l'exercice de la profession de géomètre est réglementée et requiert l'agrément de l'Etat. Le pays compte une centaine de géomètres agréés, répartis également entre le secteur privé (50) et le secteur public (48 ingénieurs-géomètres). Un projet de loi portant création d'un Ordre des géomètres a été élaboré et devrait être adopté prochainement.

Dans le cas du **Mali**, la séparation entre les deux professions d'aménageur et de géomètre est clairement définie. Les aménageurs-urbanistes doivent recevoir l'agrément de l'Etat. Depuis 1997, seuls les bureaux d'études d'urbanisme agréés (7 au total) sont habilités à réaliser les études relatives aux opérations d'aménagement et de lotissement. Ils travaillent en association étroite avec les géomètres. Le secteur privé compte 40 géomètres experts (et 5 entrepreneurs de travaux cartographiques et topographiques) ayant leur propre bureau. Au cours des 3 dernières années, ils ont réalisé environ 70% des travaux d'aménagement foncier. L'administration compte plus de 200 géomètres. Ils ne peuvent exercer une activité parallèle dans le secteur privé mais doivent valider les documents produits par les géomètres privés. La profession est régie par une loi de 1997. Les géomètres du secteur privé sont regroupés au sein d'un Ordre.

En **Côte d'Ivoire** les professionnels de l'aménagement sont les aménageurs (urbanistes architectes) et les géomètres. Les deux professions

sont regroupées au sein de trois Ordres: celui des Urbanistes, celui des Architectes, celui des Géomètres-Experts.

Le rôle des aménageurs consiste à assurer, sous le contrôle de l'autorité concédante, l'ensemble des études et des tâches de gestion et de coordination indispensables à la réalisation des opérations d'aménagement foncier, réalisées par les géomètres. Il est défini par un décret de 1997 qui clarifie également leurs rapports avec l'Etat et les communes.

Au total, 22 géomètres privés sont inscrits au tableau des géomètres experts, et on estime à 1000 le nombre de géomètres, toutes catégories confondues, qui sont dans le secteur public et qui n'ont en principe pas de pratique privée. Les géomètres du secteur privé n'ont pas à faire valider les documents qu'ils produisent par leurs collègues du secteur public.

### **Dynamiques observées**

Dans presque tous les pays étudiés, on assiste, depuis environ 3 ans, à un mouvement général:

- d'individualisation et de séparation des activités d'aménageur-urbaniste et de géomètres (clarification des rôles et des attributions);
- de reconnaissance des professions de l'aménagement, et en particulier de l'exercice privé de ces professions (définition d'un cadre légal et réglementaire mais aussi évolution des pratiques du secteur public);
- de structuration du milieu professionnel (mise en place d'Ordres et d'Associations professionnels);
- de diversification des demandes faites aux professionnels de l'aménagement foncier.
- de consolidation du secteur privé des professions de l'aménagement;

Cette dynamique accompagne le processus de décentralisation, l'émergence ou la consolidation de formes plus transparentes de gestion et de gouvernement des villes (gouvernance). Elle conduit à redéfinir le rôle des pouvoirs publics en

matière de gestion foncière urbaine, à mettre en place de nouvelles procédures et des pratiques plus participatives de gestion foncière urbaine, par exemple, la mise en œuvre de projets d'aménagement-lotissement qui ne sont plus sous le seul contrôle (ou à la seule initiative) des administrations de l'Etat en charge de la gestion foncière, mais associent pouvoir central, acteurs privés, pouvoirs locaux et parfois populations concernées, offrant ainsi de nouvelles opportunités d'intervention aux professionnels de l'aménagement foncier urbain.

### **Les principales difficultés rencontrées et les blocages**

Dans plusieurs pays, les aménageurs et géomètres du secteur privé formel restent dépendants de l'arbitraire des administrations centrales en charge de la gestion foncière. Par exemple, les documents établis par les géomètres doivent être obligatoirement validés par leurs collègues travaillant dans les services de l'Etat. Cette pratique est rarement justifiée lorsque la profession est clairement réglementée et les professionnels agréés et organisés. Elle complique et rallonge inutilement les procédures d'aménagement et encourage clientélisme et pratiques illicites.

Dans de nombreux pays, les géomètres de l'administration ont également une pratique privée. Cette situation est très préjudiciable à plusieurs niveaux.

\* Dans les pays où la validation des documents produits par les géomètres privés par leurs collègues des services de l'Etat est obligatoire, elle compromet le développement de la profession, en la fermant à tous ceux qui n'ont pas les «bons contacts» dans les services concernés.

\* Les géomètres du secteur public qui ont une pratique privée concurrencent d'une manière tout à fait déloyale leurs collègues du secteur privé (ils ont un accès gratuit aux équipements de l'administration, bénéficient de passe-droits au sein de leurs services, pratiquent des prix très bas, etc.).

\* La situation est d'autant plus grave que ces mêmes géomètres interviennent souvent pour

le compte de lotisseurs irréguliers/coutumiers. Un rapport évoque «ces spéculateurs informels tapis dans les services de l'Etat».

Plusieurs pays (Côte d'Ivoire, Mali, Burkina Faso, Sénégal) interdisent aux géomètres de l'Etat d'avoir une pratique privée. L'application effective de ces dispositions s'avère souvent difficile.

L'étroitesse du marché - a fortiori lorsque les géomètres du secteur public s'approprient une part consistante de ce marché - auquel il faut ajouter la pauvreté des ménages urbains, limite le développement des professions de l'aménagement.

Les procédures d'approbation des projets d'aménagement/lotissement et d'attribution des terrains sont longues, complexes et opaques. Les nombreuses tentatives de simplification entreprises ces dernières années dans le cadre de Projets Urbains financés par l'aide internationale ont presque toujours échoué. La complexité des procédures consolide le monopole foncier de l'Etat et contribue souvent à l'enrichissement illicite des agents des services en charge de la gestion foncière et des projets d'aménagement.

### **Les besoins des professionnels de l'aménagement foncier**

Ce sont principalement les besoins des géomètres qui sont identifiés. Outre des besoins particuliers liés aux situations locales, l'ensemble des rapports font état de mêmes types de besoins et suggèrent les mêmes réponses :

Adopter un cadre légal et réglementaire qui garantisse le bon exercice des professions de l'aménagement, en particulier de la profession de géomètre :

- clarifier les attributions et les responsabilités;
- structurer et organiser les professions de l'aménagement au niveau des pays et au niveau régional et sous-régional;
- favoriser la formation de cabinets et de bureaux d'études.

Assurer la production de l'information foncière de base:

- création de réseaux géodésiques appropriés aux travaux d'aménagement foncier en milieu urbain;
- mise en place de SIF ou des SIG régulièrement mis à jour; malgré de nombreuses et coûteuses expériences, tous les rapports soulignent les insuffisances actuelles en matière d'information foncière.

Assurer la formation ou la mise à niveau des professionnels de l'aménagement:

- améliorer l'encadrement des établissements de formation et former des formateurs;
- améliorer la qualité de la documentation disponible dans ces établissements;
- initier des programmes de formation ou de mise à niveau, en particulier à l'échelle de la sous-région;
- assurer le financement des actions de formation (par exemple par la création d'un fonds d'investissement).

Améliorer et moderniser l'équipement dont disposent les géomètres.

### **L'intervention des acteurs privés dans les opérations d'aménagement foncier**

Il faut ici distinguer opérateurs de l'aménagement et géomètres, même si ces deux professions se confondent ou se superposent encore souvent dans certains des pays étudiés. Pour les premiers la question fondamentale est celle de l'accès au sol et aux financements; pour les seconds celle de leur statut, de leur cadre réglementaire d'intervention et de leur rapports avec les administrations en charge de la gestion foncière. Nous mettrons ici l'accent sur les premiers (l'évolution de la profession de géomètre ayant été abordée dans le § 2.). Par ailleurs n'est abordée dans ce que la question des opérateurs privés formels. La question des opérateurs informels est discutée dans le § 4.

#### **1. Une situation très contrastée**

Si l'on établit une classification des pays en fonction de la place qu'y occupent les opérateurs privés formels de l'aménagement, on retombe, à quelques différences près, sur celle établie dans le § 1. et 2.

Pays où l'activité des opérateurs privés formels de l'aménagement foncier urbain est réduite voire inexistante: **R.D. du Congo, Tchad, Niger, Guinée, Mali.**

Pays où émergent ou interviennent des opérateurs privés de l'aménagement foncier: **Burkina Faso, Sénégal, Bénin, Côte d'Ivoire** et, avec des résultats inégaux, **le Cameroun.**

Examinons la situation et les grandes lignes de l'évolution dans ces 5 pays.

Le **Cameroun** occupe une position un peu particulière. Le poids conjugué de l'État et des possesseurs coutumiers rend l'obstacle foncier extrêmement difficile à surmonter et compromet l'émergence d'aménageurs privés. En outre, le cadre institutionnel et réglementaire d'intervention du principal aménageur parapublic susceptible d'initier des opérations d'aménagement en partenariat (la MAETUR) est ambigu. Une intéressante opération de partenariat public-privé a toutefois été engagée. L'opération pilote de Mbanga-Japoma menée par une société d'économie mixte créée à cet effet, associe l'État, la Coopération française, la Communauté Urbaine de Douala et une collectivité coutumière. L'objectif est de produire une grande trame foncière dont les mailles seront ensuite loties et équipées. Ses résultats semblent limités mais la procédure d'aménagement concertée mise en œuvre est intéressante.

Au **Burkina Faso**, l'émergence d'acteurs privés de l'aménagement foncier est relativement récente. C'est le cas de la Société Nationale d'Aménagement des Terrains Urbains (SONATUR). Plusieurs cabinets de géomètres-experts et d'urbanistes sont en outre engagés dans des opérations d'aménagement. Elle ont accompagné les réformes économiques mises en place à partir de 1991 dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel et s'est accéléré dans la seconde moitié des années 1990 avec le transfert de nouvelles responsabilités aux collectivités locales et aux opérateurs privés formels. Ce sont sans doute les opérations menées en partenariat avec des collectivités locales (comme celle initiée par le Conseil Municipal de Ziniaré) qui sont les plus prometteuses. mais ces

opérations sont limitées par le manque de ressources financières et humaines, en particulier au niveau local.

Au **Sénégal**, une société privée (avec mission d'utilité publique) d'aménagement des terrains, la SCAT-URBAM, a été mise en place en 1988 avec l'appui de la Banque mondiale. Mais, l'expérience la plus novatrice est celle, plus récente, des Zones d'aménagement concertées. La première opération de ce type a été initiée en 1992 (ZAC de Mbaogare à Dakar). Elle associe un opérateur privé maître d'ouvrage délégué, l'État, des Coopératives d'habitat et des collectivités locales. Le principe d'aménagement est celui de la grande maille d'équipement: les terrains équipés sont attribués en grands lots à des opérateurs immobiliers pour la réalisation de lotissements ou pour la construction.

Au **Bénin**, le cas le plus intéressant de participation du secteur privé aux opérations d'aménagement est celui de la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement (SERHAU-SEM), société d'économie mixte créée en 1992. Elle intervient dans les opérations d'aménagement en tant que bureau d'études ou en tant que maître d'ouvrage délégué, en associant les populations bénéficiaires aux différentes étapes du processus d'aménagement. Par ailleurs, deux sociétés immobilières créées en 1995 et 1996 sont engagées dans des opérations de promotion. Plusieurs cabinets de géomètres et d'urbanistes participent en outre aux projets de lotissement remembrement des espaces lotis par des aménageurs informels.

C'est certainement en **Côte d'Ivoire** que la place faite aux aménageurs fonciers privés est la plus importante. Depuis 1997, un cadre législatif régit le partenariat entre l'État, les communes et les acteurs privés: la concession d'aménagement foncier, présentée sous la forme de Convention d'aménagement foncier. Le suivi et l'exécution de la convention est assurée au nom de l'État et de la commune par une société anonyme dans laquelle la puissance publique détient la majorité du capital. Elle assure la purge des droits coutumiers, constitue des réserves foncières et joue le rôle de maître d'ouvrage délégué.

Dans tous les cas étudiés, deux obstacles limitent l'intervention des opérations privées formelles de l'aménagement foncier: l'accès au sol d'une part, l'accès au financement d'autre part.

## 2. Les tendances

Le développement des opérations d'aménagement foncier menées en partenariat.

Nous avons vu que, dans aucun des 10 pays étudiés dans la sous-région, l'État ne s'est jamais complètement désengagé du processus d'aménagement et d'allocation du sol, même lorsque d'importantes responsabilités ont été transférées aux communes. Cette situation détermine largement les formes d'intervention des acteurs privés de l'aménagement foncier. En l'absence d'un marché foncier formel, la principale difficulté est d'obtenir de la puissance publique l'accès au sol.

Si l'État a rarement le pouvoir de «faire» il a presque toujours celui d'empêcher de faire, du moins pour ce qui concerne les acteurs formels de l'aménagement foncier.

C'est donc presque toujours dans le cadre de partenariats associant secteur public et secteur privé qu'interviennent les aménageurs fonciers

La pression des acteurs urbains sur le système de gestion foncière étatique et centralisé s'accroît dans tous les pays de la sous-région, en particulier avec l'émergence de nouvelles revendications qui accompagnent le processus de décentralisation et de gouvernance: accès au sol, aux services et aux équipements, sécurité foncière, exigence de transparence. La marge de manœuvre de l'État est réduite et ses deux seules issues à long terme semblent être d'une part de poursuivre le transfert de ses prérogatives foncières aux communes, d'autre part de promouvoir le développement de projets d'aménagement fonciers en partenariat, y compris avec les acteurs informels, dans le cadre de projets de grandes trames d'équipements ou d'opérations de régularisation et d'équipement des quartiers irréguliers/informels.

### Les opérateurs informels, partenaires des opérations d'aménagement

Tous les rapports soulignent à la fois la place occupée par le marché foncier informel (qui répond, selon les villes, à 40% à 70% de la demande de terrains pour l'habitat), sa fonction économique et sociale (lui seul répond à la demande populaire en l'absence de filières formelles publiques et privées de production de terrain pour les bas revenus) et sa pérennité (rien n'indique, sauf peut-être en Côte d'Ivoire, un recul de la production foncière informelle).

Les politiques de décentralisation et l'émergence d'une gouvernance locale qui accompagnent le mouvement de démocratisation en cours dans les pays de la sous-région ont conduit la plupart des gouvernements à redéfinir leur politique vis à vis des quartiers irréguliers. Plusieurs programmes ou projets ont retenu notre attention. Il s'agit principalement soit de projets de restructuration physique et de régularisation de quartiers irréguliers (Mali, Sénégal, Bénin), soit d'opération d'aménagement menées en partenariat avec des «propriétaires» coutumiers (Guinée, Cameroun). Dans les deux cas, on observe une préoccupation nouvelle pour une approche participative, associant les populations concernées aux programmes ou projets en cours.

### Les politiques de restructuration/régularisation

Au Mali, le programme «Sauvons notre quartier», mis en œuvre à partir de 1995 a pour objectif d'autoriser «l'occupation anticipée du domaine privé» pour y effectuer les aménagements appropriés, la régularisation foncière devant se faire dans une phase ultérieure. Le but est de limiter l'extension incontrôlée des quartiers irréguliers, de décongestionner les tissus anciens et d'améliorer les équipements collectifs en associant étroitement la population au processus de décision et à la réalisation des différentes étapes du programme (des commissions de réhabilitation se sont mise en place dans chaque quartier concerné). Malgré quelques problèmes (occupation irrégulière des zones de recasement, recouvrement

des coûts insuffisant) des résultats tangibles ont été obtenus.

Ce programme n'est pas sans rappeler celui de «restructuration et de régularisation des quartiers non lotis» engagé à partir de 1991 par le gouvernement du Sénégal, et progressivement étendu à l'ensemble des quartiers irréguliers de Dakar et des principales villes du pays. C'est le premier programme de régularisation foncière entrepris à une telle échelle dans la sous-région. Là encore, l'accent est mis sur la participation de la population. Son organisation en Groupement d'Intérêt Economique (GIE) vise à assurer sa participation financière. Les objectifs de ce programme ont été largement atteints. Toutefois, aux difficultés rencontrées habituellement dans ce type de programme (elle sont assez semblables à celles du programme Malien) s'en ajoute une autre: l'extrême complexité des procédures de régularisation juridique des occupations (l'attribution du «droit de superficie»).

Le Bénin a une pratique tout à fait originale de la restructuration/régularisation des quartiers informels. La puissance publique intervient *a posteriori* dans les quartiers lotis par les possesseurs coutumiers, une fois que les terrains ont été vendus mais, dans la mesure du possible, avant qu'ils ne soient occupés et construits. L'intervention consiste en une opération dite de «lotissement remembrement», au terme de laquelle une nouvelle parcelle est attribuée, dans la même lotissement, aux «présomés propriétaires». En outre, il leur est délivré un «permis d'habiter» qui leur garantit la sécurité de l'occupation. La puissance publique se décharge ainsi des deux tâches politiquement les plus difficiles et techniquement les plus complexes de l'aménagement foncier: l'allocation des terrains et l'attribution de droits réels aux allocataires.

Comparée aux autres pays de la sous-région, la situation de la Côte d'Ivoire est, quant à elle, assez particulière. Une moindre proportion de la population urbaine vit dans les quartiers irréguliers. La politique foncière de l'État a permis d'exercer un contrôle sur les lotisseurs informels. Le laminage des filières informelles semble

aujourd'hui s'accélérer sous la double pression de l'Etat et du marché. Parallèlement, les pouvoirs publics envisagent, depuis 1996, la mise en œuvre d'un programme national d'aménagement des quartiers sous-équipés.

### **L'association des possesseurs coutumiers aux opérations d'aménagement**

Traditionnellement, dans tous les pays de la sous-région, les Etats ou les communes engagés dans des opérations d'aménagement foncier en zone périurbaine négocient avec les «propriétaires» coutumiers les conditions de libération des terrains. Il n'y a pas de règles mais seulement des pratiques. Selon les rapports de force, il sera rétrocédé aux possesseurs coutumiers un certain pourcentage du terrain aménagé (entre 20% et 50%), en échange du renoncement à leur droit ou revendication sur le sol.

Deux expériences récentes ont tentées de formaliser ce système, d'une part en mettant l'accent sur les procédures transparentes de gestion participative et de partenariat, d'autre part en proposant une forme innovante d'aménagement foncier: la production d'une grande trame foncière.

Nous avons évoqué le cas du projet de Mbang-Japoma au **Cameroun**. L'association étroite des «propriétaires» coutumiers à la conception du projet constitue une alternative intéressante au développement incontrôlé de lotissements irréguliers. Le rôle des «propriétaires» coutumiers n'est pas seulement de libérer le sol. Ils sont associés, en tant que partenaires, au projet d'aménagement. La construction de voiries et réseaux de niveaux primaires et secondaires matérialise des «mailles» (ilots primaires de 1 à 9 hectares) destinés eux-mêmes à être subdivisés en ilots et parcelles de plus petites dimension lors d'aménagement dits «de détail». Aménagements de détail et équipements peuvent être réalisés par une diversité d'opérateurs, publics et privés, formels et informels.

Le projet de Lambanyi, dans la périphérie nord de Conakry, **Guinée**, commencé en 1992 reposait sur le même principe et mobilisait les mêmes catégories d'acteurs. Il visait à développer une grande trame d'équipements sur un terrain de 200

hectares, les «mailles» étant ensuite rétrocédées à divers opérateurs, charge à eux d'en assurer le lotissement, l'équipement et la commercialisation. Les litiges fonciers avec les propriétaires coutumiers, les occupations illégales du site pendant l'aménagement, les pratiques illicites de certains agents de l'administration n'ont pas permis au projet d'aboutir.

Des succès beaucoup plus significatifs ont été par contre obtenus dans deux projets d'aménagement initiés, en 1993 et 1995, respectivement par la commune de Ratoma et les noyaux villageois de Tombolya. Ces deux opérations, où une réelle démarche participative a été mise en œuvre, suggèrent que les opérations initiées par les communautés ou les collectivités décentralisées ont abouti plus facilement que celles initiées par l'administration.

Tant au Cameroun qu'en Guinée, les raisons du succès limité dans un cas, de l'échec dans l'autre de la grande trame d'équipements semble principalement tenir au contexte institutionnel et politique dans lequel elles ont été réalisées: un Etat en position de faiblesse dans la négociation avec les propriétaires coutumiers, une situation économique peu favorable, une tradition d'opacité des administrations en charge de la gestion foncière, une politique de décentralisation peu effective. Cela ne semble toutefois pas devoir remettre en question le principe même de l'aménagement en partenariat sous forme de grandes trames d'équipements.

### **Conclusion provisoire**

Une lecture des rapports sous l'angle de la décentralisation et de la gouvernance (§1.), des professions de l'aménagement foncier (§ 2.), de l'intervention des opérateurs privés (§ 3.) et de l'association des opérateurs informels aux opérations d'aménagement foncier (§4) souligne les liens très étroits et les interactions existants entre ces différentes questions.

Le rôle que joue l'Etat - par action et par omission - dans la gestion foncière est au cœur de toute réflexion sur les rapports entre aménagement foncier et gouvernance.

Aux politiques foncières les plus centralistes, correspondent les situations les plus alarmantes en matière de mise en œuvre des politiques de décentralisation, de démocratisation, de transparence dans la gestion locale, de diversification des acteurs de l'aménagement foncier urbain, avec pour résultat un déficit aigu de logement, d'équipement et de services.

Cela nous incite à réfléchir, à partir des études de cas qui ont été préparées pour ce colloque, sur les voies et les moyens d'une politique d'aménagement foncier respectueuse de l'histoire et des traditions de chaque pays et de chaque ville, et qui serait fondée sur une intervention régulatrice et incitative de l'État et des formes de gestion locales fondées sur la médiation et la transparence. Dans cette perspective, les professionnels de l'aménagement foncier ont un rôle essentiel à jouer.

## **2. Gouvernance locale et gestion foncière: perspective africaine**

par Alain ROCHEGUDE

Professeur associé à l'université Paris  
Consultant du Ministère des affaires  
étrangères - Coopération et Francophonie

Paradoxalement, dans ce colloque consacré à « *Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique francophone* », la présente communication est largement inspirée par des travaux menés dans le cadre d'un ensemble d'actions plutôt orientées vers le droit foncier rural.

Ce paradoxe, en dépit de multiples apparences, n'en est pas forcément un. En effet, même si de multiples opérateurs comme de multiples législations domaniales et foncières, voire certaines lois de décentralisation, persistent à distinguer nettement l'urbain et le rural, un constat s'impose: une dynamique constante unit le monde des paysans et des éleveurs à celui de la ville, à la fois marché et lieu d'accueil pour les migrants.

Cette dynamique que l'on peut connoter dans une certaine mesure « croissance urbaine », a pour effet, en ce qui concerne la maîtrise du territoire urbain, de provoquer une extension croissante de celui-ci en même temps qu'une érosion régulière des terres rurales.

De surcroît, pour le spécialiste, cette zone périphérique du noyau urbain, au statut parfois très flou, apparaît le plus souvent comme une sorte de « chaudron » où s'élaborent à travers des pratiques le plus souvent illégales mais que les autorités locales ou déconcentrées sont amenées à « authentifier », « valider » ou simplement « tolérer », de nouvelles règles de droit qui relèvent pour une part du foncier, pour une part du droit de l'administration territoriale.

La place des acteurs, publics comme privés, y prend donc une importance croissante, à la mesure de la multiplication des projets dits de « décentralisation » ou « conditionnés » à celle-ci.

Au total, il n'est pas illégitime et même plutôt intéressant de fonder la présente analyse de « Foncier et Décentralisation » à vocation urbaine sur cette approche a priori étrangère.

## **1. La décentralisation, un axe prioritaire de la Coopération française**

Depuis plus de dix ans, la « Décentralisation » est devenue, un peu à l'image de la « démocratisation » ou de la « bonne gouvernance », une référence obligée. Pour certains, il s'agit d'une nouvelle « valeur », d'une noble ambition, seule à même de fonder un véritable développement parce que celui-ci s'appuierait sur les collectivités de base. Pour d'autres, il s'agit d'une mode à laquelle on n'a pas pris le temps de réfléchir, ce qui expliquerait certains choix ou pratiques. Pour d'autres encore, il s'agit plus simplement d'admettre qu'il n'est pas possible de tout attendre d'une structure centrale et exclusive, quels que soient les pouvoirs et moyens de celle-ci.

Pour la Coopération française, particulièrement tournée vers la dimension institutionnelle, soit directement à travers des appuis pour l'élaboration des dispositifs de décentralisation ou des projets d'appuis aux collectivités, soit indirectement dans le cadre de projets de caractère plus technique, la décentralisation occupe une place essentielle. Un document daté de 1997, intitulé « *La décentralisation en Afrique sub-saharienne* », préparé par un groupe de réflexion piloté par le Préfet J. Clauzel, fait un peu l'état de cette intervention.

Dans une démarche parallèle, la Coopération française a entrepris, depuis 1996, une réflexion collective sur la gestion du foncier rural et des ressources renouvelables, avec pour objectif de chercher des solutions à l'insécurité foncière, en particulier en tenant compte de l'évolution sociale, économique et institutionnelle. Le comité de pilotage a défini un Plan d'action consistant dans une première phase à établir un état des lieux en associant l'expertise africaine, et à élaborer des outils pour les responsables des actions de développement.

Parmi les actions, on peut citer:

- en 1997, le Séminaire de Gorée (Sénégal), sur la gestion du foncier rural, pour les experts africains;
- en 1998-99, un certain nombre de publications spécifiques parmi lesquelles l'ouvrage « *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? - Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* », ainsi que la « *Bibliographie et lexicque du foncier en Afrique noire* ».

L'auteur de la présente communication, associé à ces différents travaux, a été amené dans une contribution intitulée « *Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables* », à poser la question fondamentale des liens entre le pouvoir domanial et foncier, et le pouvoir politique et administratif incarné par l'Etat et les collectivités. Il apparaissait en particulier que trop peu de liens avaient été établis entre ces deux domaines pourtant si liés dans les pratiques africaines.

Ce constat a provoqué le lancement, en décembre 1997, d'une nouvelle action, axée plus spécifiquement sur un inventaire comparatif et analytique des législations appropriées dans une quinzaine de pays, sous l'intitulé « *Décentralisation, Acteurs locaux et Foncier* ». En mi 98, concrétisant la fin d'une première phase de l'étude, un premier rapport a été déposé, confirmant largement le diagnostic initial. Une deuxième phase est en cours de préparation. Elle devrait permettre de mettre à jour ou de compléter les fiches-pays déjà réalisées, de compléter les analyses de synthèse déjà disponibles, et surtout, d'approfondir celles-ci à partir de la situation de

quelques pas considérés comme particulièrement représentatifs. Par ailleurs, un séminaire sous-régional, en fin d'année 1999, devrait permettre de faire le point sur ces différents travaux et de jeter les bases d'un futur réseau ad hoc dont le noyau, notamment informatisé, pourrait être géré par le PDM à Cotonou.

Les commentaires qui suivent, concernant tant la décentralisation que le « domanial et foncier », s'appuient donc largement sur les travaux évoqués ci-dessus, mais aussi sur une longue expérience en matière de projets de caractère urbain, comme de projets en matière institutionnelle touchant à la décentralisation, à la législation domaniale et foncière.

Le rapport de synthèse préparatoire du présent colloque, élaboré par M. A. Durand-Lasserve à partir des études de cas, présente un tableau concret d'un certain nombre de situations. La présente réflexion se veut donc plus « généraliste », en même temps peut-être qu'un peu « professorale ». Elle consistera en un certain nombre de réflexions et surtout d'interrogations.

## **2. De la nécessité d'une approche originale de la décentralisation en Afrique**

La décentralisation n'apparaît pas toujours (encore ?) comme un processus réellement susceptible de faciliter la bonne gouvernance. Il faut s'interroger sur cela et commencer par rappeler que pour la collectivité locale comme pour l'Etat, il ne suffit pas d'un appareil législatif et administratif. Il faut, avant et peut-être surtout, de la légitimité. Cela concerne au premier chef la collectivité locale, acteur privilégié et partenaire de l'Etat dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il se pose alors la question de la réalité et de la place de cette collectivité dans les décentralisations aujourd'hui en pratique ou en élaboration en Afrique.

### *2.1. La collectivité locale modèle classique*

La collectivité locale requiert pour le spécialiste de droit public, trois paramètres:

- un statut juridique consistant dans la personnalité morale et donc dans la capacité juridique, assortie de l'autonomie financière;

- des compétences (et donc des pouvoirs et responsabilités) pour les affaires « d'intérêt local », concept toujours difficile à cerner;
- des instances élues (délibératives et exécutives), élues (encore que certains spécialistes contestent cette exigence).

Ces éléments de définition peuvent s'appliquer, en théorie, aux différents niveaux de collectivité reconnus par la loi, selon des modalités variables pour chacun d'eux. Il reste à savoir si cette démarche est réellement pertinente dans le cas des pays qui nous intéressent ici. L'étude « Décentralisation, Acteurs locaux et Foncier » permet d'en douter et suggère plutôt que d'autres données devraient absolument être prises en compte, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

## 2.2. *La nécessité de prendre en compte la maîtrise spatiale dans le concept africain*

L'analyse théorique n'est assurément pas suffisante. Il faut y ajouter un paramètre essentiel: la délimitation d'un territoire, support d'une partie du patrimoine, lieu privilégié de l'exercice des pouvoirs et compétences. Il semble en effet exclu, dans le cas de l'Afrique, d'ignorer le pouvoir sur la terre, lequel constitue assurément une des conditions fondamentales de la légitimité du pouvoir politique et administratif.

Or, les dispositifs actuels de décentralisation le montrent bien, ; le pouvoir domanial et foncier ne constitue pour ainsi dire jamais une compétence réellement transférée aux collectivités locales surtout celles « de base » qui sont a priori les premières concernées. Il est toujours question de patrimoine de la collectivité, toujours question dans ce patrimoine du domaine de la collectivité, mais il faut voir ce que cela recouvre.

Presque toujours, il s'agit du domaine public transféré à la collectivité, et, en ce qui concerne le domaine privé, donc celui dont la collectivité peut disposer, des seuls biens appropriés (en pratique placés sous le régime de l'immatriculation), là encore transférés par l'État ou acquis auprès de tiers, que ce soit à titre onéreux ou gratuit. Cette approche est trop restrictive pour considérer que la collectivité dispose d'un réel pouvoir sur la terre.

Comme on le précisera plus loin, plutôt que des biens « appropriés » au sens légal du terme, il faut plutôt parler de ceux qui ne sont pas encore appropriés, qui relèvent des règles particulières de la gestion domaniale laquelle fonde, depuis l'intervention coloniale, toute la stratégie foncière de l'État. Dans le cadre de la décentralisation, cette question domaniale pourrait prendre deux dimensions: d'abord, le transfert à la collectivité du bénéfice de la présomption de domanialité qui profite généralement à l'État ; ensuite la transfert à la collectivité des compétences (en tout ou partie) d'attribution de ces terrains domaniaux.

Aucune législation ne répond favorablement à la première question. On peut le comprendre compte tenu des enjeux mais aussi du fait que le problème n'est assurément pas seulement local. D'autre part, il faut rappeler que la plupart des législations exigent l'immatriculation comme un préalable à toute procédure domaniale. Il ne faut d'ailleurs pas en faire un point de blocage, même si certains puristes pourraient considérer qu'il s'agit là d'une condition impérative de la réalité de la décentralisation.

En ce qui concerne le transfert partiel ou total de compétences d'attribution de ces terrains domaniaux, les éléments de réponse sont multiples. La majeure partie des pays ne prennent pas en compte cette approche. Ceux qui le font vont rarement jusqu'au bout. Parmi ces approches, malgré tout positives, on peut citer le Sénégal (les conseils ruraux procèdent aux affectations privatives de terrain), le Burkina Faso (attribution des terrains urbains pour l'habitation), le Mali. Mais seul ce dernier pays a entrepris de mener l'expérience jusqu'au bout avec l'adoption d'une loi domaniale spécifique concernant les collectivités territoriales décentralisées, même si les conditions d'application de celle-ci, en particulier au regard du code domanial et foncier demeure à clarifier. Mais c'est là une question qui reste à régler partout, celle de la mise en cohérence de l'ensemble des textes. Plus spécifiquement, ce travail devrait porter sur l'adaptation des procédures et instruments aux nouvelles instances de gestion. Plus précisément, il s'agit de définir institutionnellement qui peut faire quoi et

comment, l'État procédant dans le même temps à la déconcentration nécessaire pour que cela fonctionne.

Ce pouvoir domanial étant constitué, il faudrait sans doute aussi, pour rejoindre l'idée de légitimité, se poser la question du niveau de la collectivité, c'est-à-dire, de la communauté plus ou moins agglomérée que l'on va retenir comme échelon de base de la décentralisation.

Cette question n'est pas neutre. Presque partout, la référence de base est la commune, laquelle peut être urbaine ou rurale. On retrouve là, d'évidence, une forte influence de la tradition administrative et juridique française, remontant pour une part à la colonisation, mais résultant aussi des modes d'assistance technique utilisés pour favoriser l'élaboration et la mise en place des lois dans de nombreux pays.

Ces textes ignorent le village, au moins comme collectivité, même si certains, comme par exemple au Mali, « communauté de base ». Et pourtant, combien d'études, de cas concrets, attestent de l'importance de ce village dans la gestion de multiples affaires locales, à commencer par les questions de la terre et plus largement de la gestion des ressources naturelles. D'ailleurs, au Burkina Faso, mais aussi ailleurs, les textes relatifs au domaine n'ignorent pas le village, l'associant d'une manière ou d'une autre à certaines activités locales, impôts, arbitrage judiciaire, attributions de terrains, ...

Comment imaginer une réelle légitimité dans de telles conditions, sauf à admettre, comme dans certaines sociétés traditionnelles ou historiques (les Mossi par exemple), que le maître de la terre n'est pas le « chef de village » qui rend compte au pouvoir central.

Ces incertitudes de la décentralisation sont accrues par toutes celles relatives à la matière domaniale et foncière.

### 2.3. *Les ambiguïtés et équivoques du couple Domaines/Foncier*

Il faut d'abord rappeler l'importance de la domanialité par rapport au « Foncier ». On regrettera fortement que dans ce domaine éminemment spécifique et juridiquement

technique, le vocabulaire (et donc les concepts et procédures qui s'y rattachent), soient si largement mal utilisés (quand ce n'est pas complètement hors de propos). Pour ne prendre que l'exemple du présent colloque et de son thème, on y voit apparaître le qualificatif « foncier » qui d'évidence n'est pas « juridique » mais plutôt, couvrant tout ce qui touche au sol. De même, la terme « aménagement » qui peut être envisagé de manière générique, concernant alors l'ensemble de la démarche de maîtrise spatiale des gestionnaires urbains, ou spécifique et technico-juridique, s'appliquant alors à une opération donnée de lotissement et de viabilisation. L'association des deux termes « aménagement » et « foncier », demeure tout aussi ambiguë. Les commentaires qui suivent dépassent ce cadre particulier pour s'intéresser plutôt dimensions fondamentales de la législation.

#### 2.3.1. *L'importance très particulière de la « domanialité » dans les pays africains*

La « domanialité », qui se concrétise par le domaine public, de l'État ou d'une collectivité, (rigoureusement incessible, imprescriptible et insaisissable, autrement dit indisponible), et par le domaine privé appartenant à une personne publique (et donc disponible entre les mains de celle-ci), est une dimension essentielle du dossier. Cette domanialité est affectée, en Afrique, d'un poids particulier, dans la mesure où elle supporte les procédures particulières susceptibles de permettre de faire passer des terrains du domaine de « l'oralité » juridique à celui du droit écrit. Cette démarche est d'autant plus importante dans un contexte caractérisé par la multiplicité des terrains encore placés sous le régime du non-droit écrit, notamment ceux dits ou prétendus « coutumiers ».

En droits africains de tradition coloniale française, la domanialité conditionne tout processus de maîtrise de l'espace, en zone rurale comme en zone urbaine, et peut-être avec une sensibilité très particulière dans les zones de transition qui constituent ce que certaines appellent le périurbain. On commence par délimiter le domaine public, compte tenu de son régime particulier ; on réserve le domaine privé et on le met, par des procédures spécifiques, à la disposition des acteurs de la société civile. C'est ici que l'on retrouve toutes

ces situations juridiques transitoires (concession, permis d'habiter, permis d'occuper, ... ; autant de pays, autant de solutions, mais presque toujours inspirées de celles précédemment utilisées par l'administration coloniale), argumentées en tenant compte de la mise en valeur, seul critère susceptible de permettre de reconnaître à l'attributaire du terrain un droit de propriété définitif, reconnu par un titre, autrement dit un droit « foncier ».

La domanialité est donc tout à la fois le processus qui permet à l'État de se procurer la composante domaniale immobilière (au sens juridique du terme) de son patrimoine, et celui qui permet à ce même État de se comporter en véritable « maître de la terre », seul juridiquement capable de permettre qu'un terrain devienne objet de droit.

La domanialité traduit juridiquement, en langage moderne, le pouvoir du « maître de la terre » nouvelle manière. On soulignera à cet effet ces pratiques foncières illégales que leurs acteurs souhaitent faire valider par ces nouveaux maîtres de la terre que sont l'État et/ou la collectivité locale (comme par exemple au Congo), ce qui atteste de l'importance que ces acteurs, par delà leurs pratiques, attachent à l'intervention écrite du pouvoir établi alors même qu'ils « ignorent » les lois de celui-ci.

Mais dans le même temps, il faut aussi rappeler que cette domanialité demeure, en dépit de la décentralisation, très largement « étatique ».

Au second rang, il faut encore souligner que la domanialité, dans presque tous les pays africains, qui nous intéressent aujourd'hui, est génératrice du « foncier » au sens juridique du terme.

### *2.3.2. Un « Foncier », objectif idéal des procédures domaniales, grand absent des pratiques*

Le droit « foncier » concerne en priorité les « privés » dès lors que ceux-ci veulent ou doivent aller sur le marché foncier. Il repose dans la quasi-totalité des législations, sur une immatriculation préalable de l'immeuble et l'enregistrement du droit de propriété reconnu sur un livre foncier. La disponibilité préalable d'un titre foncier, copie conforme de l'enregistrement au livre, s'impose

comme la condition de toute transaction portant sur un terrain. Ce qui devrait impliquer que les administrations concernées soient capables d'assurer le suivi de l'immatriculation, de répondre aux demandes dans des conditions raisonnables, mais aussi et peut-être surtout, qu'elles soient capables de contrôler les statuts juridiques des terrains. Il faut constater qu'il n'en est rien. L'immatriculation, en dépit d'une longue histoire théorique et institutionnelle, demeure, presque partout, une pratique juridique extrêmement minoritaire et qui ne peut guère servir de référence.

Cela ne fait que compléter un paysage « foncier », en particulier dans les zones urbaines, caractérisé par l'omniprésence des situations illicites, attestant de pratiques spéculatives plus ou moins frauduleuses, comme de l'état d'extrême nécessité de bon nombre d'usagers auxquels l'organisation institutionnelle interdit l'accès à la terre selon une procédure de droit.

De multiples facteurs expliquent cet état de fait qui aujourd'hui s'impose. Pour s'en tenir à la seule autorité publique (dans le cadre du processus de décentralisation), il faut bien considérer que le fait que le « foncier » reste aujourd'hui de la responsabilité exclusive de l'État n'est pas fait pour inciter les collectivités à participer au contrôle sur le terrain pour lequel elles seraient pourtant les mieux placées. Or ce contrôle est la condition tant des sanctions que de la régularisation appropriée et progressive des situations d'illégalité. Il faut donc inciter autrement les collectivités à y participer, en leur donnant le cadre approprié pour que le contrôle du foncier soit une exigence de la maîtrise territoriale globale.

Le fait que la fiscalité soit du moins pour ce qui concerne la part qui revient aux collectivités locales, largement fondée sur le foncier devrait être un autre argument de cette action contre l'illégalité. Cela implique que cette même fiscalité elle-même, les collectivités aient leur mot à dire, leur capacité et leur pouvoir d'intervention, condition de leur responsabilisation.

Pourtant, un certain nombre d'expériences attestent de la possibilité d'initier et de transformer en pratiques des modalités légales d'attribution de terrains régularisés. L'existence et le

fonctionnement de l'agence de cessions immobilières (ACI), au Mali, en constitue un exemple. Sorte de guichet unique, sous la forme d'un opérateur de statut mixte, l'ACI réalise des aménagements (ou les fait réaliser), puis procède, dans le cadre de mandats spécifiques donnés par la collectivité propriétaire de la zone considérée, à des cessions de parcelles, toujours aux enchères. L'acquéreur, dans un temps déterminé, quelques semaines, reçoit le titre du foncier de son terrain, contre le versement du prix convenu. La régularité des enchères tout au long de l'année, la mise en vente en permanence de terrains, permettent de limiter les inconvénients habituels de la vente aux enchères et en même temps d'assurer la transparence indispensable. Tout cela démontre aussi que les arguments habituels pour justifier les longueurs et les coûts des procédures domaniales et foncières ne sont pas forcément justifiés.

Dans la même logique, on pourrait citer, dans un domaine connexe, les changements importants survenus en Côte d'Ivoire en matière d'aménagement foncier, avec l'adoption d'une législation sur concession d'aménagement tenant compte de celle domaniale et foncière en vigueur, et de la création de l'Agence foncière. D'autres exemples dans d'autres pays permettraient de montrer l'intervention d'autres acteurs, en particulier collectivités locales ou communautés coutumières ou traditionnelles. Partant de là, il faut donc se poser un certain nombre de questions pour le futur.

#### *2.4. Organiser, à travers le partenariat « Décentralisation /Gestion domaniale et foncière », les conditions d'une meilleure gouvernance*

Cet objectif général appelle un certain nombre de remarques et de propositions.

La législation domaniale et foncière n'est pas forcément une opposition rural/urbain.

Il est donc plutôt essentiel:

- de définir les objectifs à atteindre qui eux sont liés soit à la gestion urbaine, soit à la gestion rurale;

- de clarifier les instruments et procédures susceptibles de permettre d'atteindre les dits objectifs. Par exemple, le titre foncier n'est pas forcément le seul instrument qui puisse garantir une sécurité foncière, et donc de permettre de garantir un investissement;
- de bien identifier et de donner des compétences et responsabilités aux acteurs concernés. Par delà l'Etat jusque là omniprésent, il faut surtout se tourner vers la collectivité locale, mais aussi vers la société civile. Comment?
- de ne pas négliger « l'oralité », les « coutumes », les pratiques illicites, bref tout ce qui d'une manière ou d'une autre constitue aujourd'hui l'informel et qui est peut-être la matière première du formel de demain.

*La décentralisation devrait peut-être être repensée, au moins en partie, pour associer à la collectivité locale à la fonction de « maître de la terre », condition de sa réalité, de sa légitimité et du pouvoir de ses responsables.*

Peut-être cela devrait-il impliquer:

- d'identifier le niveau pertinent de collectivité et à défaut, de prendre les mesures adéquates pour que les pouvoirs jouent malgré tout;
- de prévoir la compétence domaniale et le contenu du patrimoine domaniale et foncier de ces collectivités;
- de ne pas ignorer que le « foncier » basé sur la propriété, référence constitutionnelle dans la plupart des cas, doit rester sous le contrôle de l'Etat (ce qui ne devrait pas vouloir dire obligatoirement « centralisation »);

s'interroger sur la manière de mieux doter les acteurs locaux sans pour autant dépouiller l'Etat et ses propres services;

- de prendre en compte les exigences sociales fondamentales que sont le logement et l'accès à un minimum de services urbains pour les plus démunis y compris dans les zones dites « anarchiques ».

---

*Cette maîtrise du « foncier » ne suffira sans doute pas à rendre pleinement opérationnelle la décentralisation.*

Celle-ci devrait sans doute prendre en compte aussi les exigences globales de maîtrise du territoire, ce qui implique l'urbanisme, l'habitat, l'aménagement à échelle régionale et nationale, l'environnement, pour ne citer que ces quelques axes.

Cela pose aussi le problème des différents acteurs concernés:

- Le domanial est provisoire et doit céder progressivement la place au « foncier », relativement vite, ce qui implique que les opérateurs privés soient « disponibles »;
- Les agents de l'Etat et ceux des collectivités devraient être préparés, formés et ensuite « tenus informés » de cette mutation logique et normale sur statut juridique de la terre, qui

n'est que l'image et le résultat d'un aménagement foncier bien mené, bien maîtrisé;

- Dans cette même logique, le financement de la gestion domaniale et foncière devrait progressivement se limiter à celui des instruments de maîtrise de l'information et du contrôle des occupations, les autres travaux étant aux frais des personnes concernées.

En conclusion

L'ensemble de cette démarche de mise en cohérence des enjeux et des dynamiques de décentralisation et de gestion domaniale et foncière implique une véritable « transversalité juridique » seule à même d'assurer un peu à l'image de ce qui est fait au Sénégal, une cohérence globale d'un processus profondément humain et culturel, autant que facteur de développement.

---

### **III. RÉSUMÉ DES DIX ÉTUDES DE CAS NATIONAUX**

**Les documents qui suivent sont des résumés des dix études préparées dans le cadre du colloque. La version originale complète de chaque étude est disponible au Programme de Gestion Urbaine (PGU), bureau pour l'Afrique.**

- 1. Bénin**
- 2. Burkina – Faso**
- 3. Cameroun**
- 4. Côte d'Ivoire**
- 5. République démocratique du Congo**
- 6. Guinée**
- 7. Mali**
- 8. Niger**
- 9. Sénégal**
- 10. Tchad**

## 1. Étude de cas: Bénin

**Auteur: Bachir Oloudé**

Bien que considéré comme un pays à prédominance rurale, le Bénin a connu une urbanisation rapide dans les années 70, puis plus lente depuis les années 90. Le taux d'urbanisation en 1992 (date du dernier recensement) est de 36,50% contre 32,90% en 1979 et moins de 10% en 1960. La population croît de 4,2% en milieu urbain contre 1,8% en milieu rural et l'on estime le taux d'urbanisation actuel à environ 40%.

### 1.1. Cadre juridique et institutionnel

*Sur le plan institutionnel*, les travaux d'aménagement foncier ont été réalisés pendant longtemps par les services publics de l'Etat, notamment la Société Nationale de Gestion Immobilière (SONAGIM) et l'Institut National de la Cartographie (INC), devenu entre temps l'Institut Géographique National (IGN). Suite aux problèmes enregistrés et aux contestations des populations face à ces opérations, la SONAGIM a été dissoute en 1990 et à la faveur de l'ouverture démocratique et de la libéralisation des secteurs économiques, on assiste à l'émergence des opérateurs privés dans le secteur de l'aménagement foncier notamment des cabinets de géomètres privés et des bureaux d'études d'urbanisme.

Malgré la réalisation de plans directeurs d'urbanisme pour la plupart des principales villes et l'existence de plans d'aménagement de certaines villes secondaires, chefs-lieux de sous-préfectures, les villes béninoises se sont développées sous forme d'opérations de lotissements dans certains cas rares, mais surtout par des opérations de restructuration remembrement. La décision de lotir ou de remembrer est donc du ressort du Préfet ou du Sous-Préfet, qui consulte l'IGN et la SONAGIM. Elle est souvent prise sous la pression des présumés propriétaires de parcelles. Cette décision est prise aussi pour répondre généralement à des besoins réels d'accessibilité, de sécurité foncière, d'électricité et d'adduction d'eau potable.

Si ces procédures suivies jusqu'en 1990, ont permis de produire d'importantes parcelles urbaines, elles n'ont cependant pas toujours garanti l'accès équitable au sol urbain. A partir de 1990, des améliorations ont été apportées dans la perspective d'une gestion participative avec le concours des cabinets privés, la confection des dossiers de recasement et l'association des comités de lotissement.

*Sur le plan juridique*, les terres vacantes et sans maître ainsi que les terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de 10 ans appartiennent à l'Etat. Potentiellement, les propriétés de l'Etat sont donc considérables. En pratique, elles sont incertaines, et ne font l'objet d'aucune gestion rationnelle. Il en résulte dans la pratique que la plus grande partie des terrains est régie par des droits «coutumiers». Ces droits forment un ensemble hétérogène dans lequel on peut distinguer deux composantes: les anciens droits coutumiers traditionnels encore en vigueur dans les profondeurs du milieu rural et les pratiques coutumières modernes. Dans le droit coutumier moderne et les conventions sous seing privé, la localisation précise du terrain n'est pas indiquée et rien ne garantit que le vendeur est bien le propriétaire. Malgré le grand risque d'insécurité, c'est le moyen le plus populaire pour accéder à la propriété pour toutes les couches sociales. Le marché foncier des droits dits «coutumiers» est réel et très dynamique et n'est considéré comme illégal par personne, ni même par l'administration.

*Le Registre Foncier Urbain (RFU)* a été lancé à titre expérimental en 1990 à Parakou, puis étendu à la plupart des principales villes du Bénin (Porto-Novo, Cotonou, Djouougou, Dassa-Zoumè, Savalou, Savè, Nikki et Tanguéta). Il est géré conjointement par la circonscription urbaine et la direction des impôts et vise à créer les bases d'une fiscalité locale grâce à un recensement des terrains et des constructions. Elle couvre toutes les parties régularisées du tissu urbain. L'inventaire foncier a permis de recenser 55.000 parcelles à Cotonou dont 45.000 enregistrées, 30.000 à Porto-Novo dont 25.000 enregistrées, 20.000 à Parakou dont 17.500 enregistrées. Le RFU fonctionne comme un cadastre simplifié et sa principale faiblesse

demeure son absence pour l'instant de connexion avec les divers systèmes d'enregistrement des mutations qui existent dans d'autres administrations. Cette faiblesse est compensée par des enquêtes annuelles de mise à jour.

En ce qui concerne les titres fonciers (TF), enregistrés et conservés à la Direction des Domaines, on peut estimer qu'il en existe moins de 10.000 pour tout le pays avec une progression non négligeable de 500 nouveaux par an, répertoriés dans vingt cinq (25) livres fonciers. Sur le plan juridique, le titre foncier est imprescriptible. Mais sur le plan matériel, le document est périssable. Beaucoup de titres anciens sont illisibles ou détruits. Si les propriétaires instruits sont si attachés à l'obtention d'un titre foncier, c'est qu'ils conservent le sentiment que lui seul les rendra inexpugnables, à l'abri des atteintes des administrations.

*Les permis d'habiter* sont délivrés et enregistrés par les services des affaires domaniales des Préfectures sans aucune liaison ou passerelle avec la conservation foncière de la direction des impôts. Ils ne confèrent à leurs bénéficiaires qu'un droit personnel, précaire et révocable, d'habiter sur un terrain appartenant à l'État. Le permis d'habiter est cependant devenu un pseudo titre de propriété et le registre des PH tenu par l'administration de la Préfecture fonctionne comme une sorte de conservation foncière. Il a été entrepris, dans le cadre de la mise en œuvre des RFU, l'informatisation et une gestion plus sécurisante des PH au niveau de Cotonou et de Porto-Novo.

### *1.2. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale*

Les opérations d'aménagement foncier ou de lotissement remembrement ainsi que la gestion foncière impliquent les structures de l'État central et celles des collectivités locales. Celles-ci, bien qu'ayant une autonomie financière, ne sont pas dotées de conseils élus. On trouve des textes traitant des lotissements, mais sous le seul angle de l'autorisation de lotir (arrêté N° 023/MEHU/DC/DU du 22/10/96 et décret N° 69-154/MF/MTPTPT du 19 juin 1969) fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagements urbains. Il résulte de ce contexte, une grande imprécision sur les compétences locales dans la gestion du

territoire urbain notamment en matière d'occupation de l'espace et de la gestion foncière. Lorsque les compétences sont précisées, la place des administrations centrales y est souvent prépondérante. L'arrêté N°23/MEHU/DC/DU du 23/10/96 définit les prescriptions minimales à observer et les acteurs compétents en matière de lotissement en République du Bénin. Les dossiers de demande d'établissement de plans de lotissement sont étudiés par les services compétents de la direction de l'urbanisme qui peut confier cette mission à ses structures déconcentrées. L'approbation de tout projet de lotissement doit être sanctionnée par l'avis de la commission départementale d'urbanisme et de la commission nationale d'urbanisme.

*La réforme décentralisatrice repose sur les cinq textes de lois suivants:* loi N° 97-028 portant orientation de l'organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin; loi N° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin; loi N° 98-005 portant organisation des communes à statut particulier; loi N° 98-006 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin; loi N° 98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin. Les cinq textes organisent une administration territoriale composée de 12 Départements, 77 communes dont trois à statut particulier, les arrondissements et les quartiers et villages. La commune est dirigée par un conseil communal élu qui élit en son sein, un Maire et des adjoints. Elle dispose de l'autonomie financière, élabore les documents de planification, délivre les permis d'habiter et les permis de construire et crée les conditions pouvant favoriser la promotion immobilière. Les collectivités locales décentralisées auront un rôle important à jouer dans l'aménagement foncier et la gestion foncière de leurs territoires après les élections communales prévues pour Mai 1999.

### *1.3. Acteurs de la filière de gestion foncière*

*Jusqu'en 1990, l'IGN et la SONAGIM ont réalisé la quasi-totalité des lotissements publics sur financement des présumés propriétaires de parcelles. La SONAGIM a été dissoute en 1990. Les acteurs privés sont les cabinets de géomètres*

et les cabinets d'urbanisme ou d'architecture. Le recours aux structures privées et même par appel d'offre devient de plus en plus une pratique courante des collectivités locales. Les deux types d'acteurs procèdent à des lotissements remembrements reconnus par l'administration et au bout desquels, elle délivre des permis d'habiter sur les parcelles produites. Par ailleurs, il y a des lotisseurs informels (géomètres ou autres collaborateurs, possesseurs coutumiers) qui procèdent à des divisions foncières ne répondant à aucune norme.

*Au niveau des procédures d'aménagement*, le lotissement est à la fois une opération de remembrement et de régularisation foncière. Sur la base d'une démarche des acquéreurs d'une zone donnée, le préfet ou le sous-préfet saisit l'IGN ou un cabinet de géomètre privé pour les travaux d'états des lieux. Le cabinet commis à la tâche procède à un simple enregistrement des actes produits et élabore le plan d'état des lieux. Le plan d'état des lieux et le plan altimétrique sont transmis à l'urbaniste pour l'étude et la conception du plan du lotissement. Puis vient la phase mise en œuvre par un géomètre (le plus souvent, c'est le même que celui qui a fait l'état des lieux), qui consiste à mettre en place les îlots, les emplacements réservés pour les équipements et les parcelles. Le comité de lotissement délivre des «attestations de recasement» qui donneront droit à la délivrance du «permis d'habiter» par l'administration préfectorale. Pour les présumés propriétaires, l'inscription sur la liste d'état des lieux constitue un enjeu capital. Même lorsque le tracé du plan de lotissement a pour conséquence la destruction partielle ou totale d'une construction, son propriétaire ne réclame aucune indemnisation. C'est le prix à payer pour la régularisation de la tenure foncière. La population est très habituée à cette forme de lotissement remembrement et de régularisation foncière. Cette procédure aurait été positive si la plupart n'avait pas été menée sous le signe de l'arbitraire et sans transparence.

*Des travers sont ainsi apparus* dans les villes secondaires où cette pratique a donné lieu à une surproduction de parcelles urbaines. Dans les grandes villes comme Cotonou et Porto-Novo, ces pratiques ont conduit à un gaspillage foncier avec

des coûts de viabilisation énormes, à des lotissements faits à posteriori et sur des superficies énormes ou encore au morcellement frauduleux des réserves foncières administratives suivis d'attribution des parcelles privatives. Depuis 1990, à la faveur du processus démocratique, la pratique du lotissement a connu une amélioration dans le sens d'une plus grande technicité, de transparence et de concertation avec les représentants des présumés propriétaires.

Des exemples pilotes d'opérations de lotissement-remembrement existent. L'expérience de Godomey (deuxième tranche) est située à l'ouest de Cotonou, et dans la sous-préfecture d'Abomey-Calavi. Le domaine concerné couvre une superficie d'environ 2.000 Ha pour 30.000 parcelles à terme. Bien qu'ayant démarré en 1992 dans de très bonnes conditions, cette opération a connu quelques difficultés relatives aux conflits entre acteurs ou encore au financement. En début 1999, ce dossier n'est toujours pas clôturé. La présence de l'urbaniste dans l'opération a été un facteur positif dans cette nouvelle approche.

L'opération lotissement remembrement de Godomey-centre constitue une autre expérience pilote menée dans le cadre du projet de réhabilitation et de gestion urbaines (PRGU) financé conjointement par la Banque Mondiale et le Bénin. La mise en œuvre de cette opération a été déléguée à la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain. Les opérations de se déroulées de façon satisfaisante de 1995 à 1997. La superficie concernée est de 108 ha dont 14,50 ha de titre foncier et 17 ha occupés par les collectivités villageoises. Le programme d'animation développé par l'ONG a permis de mettre en place le comité de lotissement composé des représentants de l'administration et des présumés propriétaires. Ce comité a par ailleurs contribué à la définition du programme minimum de viabilisation et à la sensibilisation des présumés propriétaires pour le règlement des frais de lotissements fixés à 40.000 Francs cfa par parcelle. Au terme des travaux de lotissement, un association locale de développement a été créée. Au terme de l'opération, 1250 parcelles ont été mises en place dont une centaine destinée à la vente, 2.000 ml de voies ont été pavées et drainées,

3.000 ml de voie en terre construite, 2.000 ml d'ouvrage de drainage. Sur le plan financier, près de 80% des frais ont été recouverts sur la population. Les frais de lotissements récupérés ont été versés dans un compte spécial bloqué. Suite aux travaux de lotissement et de viabilisation, les sociétés concessionnaires d'eau, d'électricité (SBEE) et de téléphone (OPT) ont procédé à l'extension de leurs réseaux dans la zone.

Cette expérience, la première du genre, a eu des résultats concluants et dans ces nouvelles opérations, le respect des procédures a été restauré et la consultation de bureaux d'études privés, fondés par des urbanistes, a été imposée. Un milieu professionnel s'est ainsi constitué et crée une émulation et une concurrence dans le secteur. Toutes les opérations engagées depuis les cinq dernières années amorcent des changements qualitatifs.

#### *1.4. Les aménageurs fonciers*

*La profession d'aménageur* n'est pas développée au Bénin à cause des conditions socio-politiques que le pays a vécu pendant deux décennies environ. Avec l'abandon de l'idéologie marxiste et l'ouverture à la démocratie pluraliste et au libéralisme économique, d'autres acteurs ont émergé dans le domaine de l'aménagement foncier. Cependant leurs interventions restent handicapées par l'absence d'un cadre institutionnel adéquat, le coût des terrains ruraux et l'absence des institutions financières appropriées.

*Parmi les institutions récentes intervenant dans le secteur l'aménagement foncier*, il y a la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain - société d'économie mixte SERHAU-SEM créée sous cette forme en septembre 1992. Elle ambitionne d'agir véritablement en aménageur foncier mais est handicapée par le contexte institutionnel non favorable, le coût élevé des parcelles relevant du droit coutumier, et l'absence des structures de financement appropriées. La Générale Immobilière est aussi une société d'économie mixte créée en 1995 lors de la tenue du sommet de la francophonie au Bénin. Ses premières opérations immobilières concernent la

construite, 2.000 ml d'ouvrage de drainage. Sur le plan financier, près de 80% des frais ont été recouverts sur la population. Les frais de lotissements récupérés ont été versés dans un compte spécial bloqué. Suite aux travaux de lotissement et de viabilisation, les sociétés concessionnaires d'eau, d'électricité (SBEE) et de téléphone (OPT) ont procédé à l'extension de leurs réseaux dans la zone.

Cette expérience, la première du genre, a eu des résultats concluants et dans ces nouvelles opérations, le respect des procédures a été restauré et la consultation de bureaux d'études privés, fondés par des urbanistes, a été imposée. Un milieu professionnel s'est ainsi constitué et crée une émulation et une concurrence dans le secteur. Toutes les opérations engagées depuis les cinq dernières années amorcent des changements qualitatifs.

#### *1.4. Les aménageurs fonciers*

*La profession d'aménageur* n'est pas développée au Bénin à cause des conditions socio-politiques que le pays a vécu pendant deux décennies environ. Avec l'abandon de l'idéologie marxiste et l'ouverture à la démocratie pluraliste et au libéralisme économique, d'autres acteurs ont émergé dans le domaine de l'aménagement foncier. Cependant leurs interventions restent handicapées par l'absence d'un cadre institutionnel adéquat, le coût des terrains ruraux et l'absence des institutions financières appropriées.

*Parmi les institutions récentes intervenant dans le secteur l'aménagement foncier*, il y a la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain - société d'économie mixte SERHAU-SEM créée sous cette forme en septembre 1992. Elle ambitionne d'agir véritablement en aménageur foncier mais est handicapée par le contexte institutionnel non favorable, le coût élevé des parcelles relevant du droit coutumier, et l'absence des structures de financement appropriées. La Générale Immobilière est aussi une société d'économie mixte créée en 1995 lors de la tenue du sommet de la francophonie au Bénin. Ses premières opérations immobilières concernent la

abriter les journalistes. Ces logements ont été vendus aux privés après le sommet. Elle a engagé une deuxième opération de la même ampleur en 1998. Une autre société privée italienne, Arconville, est installée à Cotonou pour la réalisation d'un programme de 1.000 logements. Elle a sollicité et obtenu auprès de l'état, la mise en bail d'un domaine d'une superficie de 300 ha. De même, une direction de la construction des logements sociaux a été créée en 1996. Un programme de construction de 650 logements a été mis au point pour être réalisé sur toute l'étendue du territoire national. Démarrée en Octobre 1997 pour une durée de 6 mois, la construction de ces logements a connu beaucoup de retard.

Il convient de signaler que pour la plupart des sociétés immobilières qui opèrent, ni les plans d'aménagement établis, ni les plans de logements conçus, n'ont fait l'objet d'approbation. La procédure souffre de l'absence de textes juridiques et réglementaires clairs et appropriés organisant le secteur. La direction de l'urbanisme est compétente pour élaborer des textes juridiques et réglementaires et des plans de lotissement.

*Par ailleurs, les bureaux d'études d'urbanisme et d'architecture* sont de plus en plus consultés par les maîtres d'ouvrage en matière d'aménagement foncier. Les urbanistes et les architectes sont organisés en un ordre professionnel qui regroupe les deux professions et sont régis par le décret N° 83/388 du 1er novembre 1983.

*Les géomètres sont cependant les plus connus dans le domaine de l'aménagement foncier* car ils sont en contact direct avec les possesseurs fonciers coutumiers. Ils sont organisés en ordre professionnel régi par le décret N° 91/49 du 29 Mars 1991. Ils sont au nombre de 53 dont 28 dans le secteur privé et 25 dans le secteur public et parapublic. 27 cabinets de géomètres sont installés et tous ces cabinets sont dirigés par des géomètres nationaux. Le niveau de formation requis est celui d'ingénieur géomètre, d'ingénieur géographe, d'ingénieur des travaux cartographiques et géographiques et d'inspecteur du cadastre.

L'activité des géomètres est régie par le décret 91-49 du 29 mars 1991 portant création, organisation et fonctionnement de l'ordre des géomètres experts

en République du Bénin. L'ordre rassemble aussi bien les géomètres privés que ceux exerçant dans la fonction publique. Les géomètres reçoivent l'agrément préalable de l'ordre et leur installation en cabinet privé est subordonnée à un arrêté d'autorisation du Ministre chargé de l'Urbanisme. Les documents topographiques produits dans le cadre de ses activités ne sont pas soumis à la validation de l'Institut Géographique National (IGN). Cependant, pour des raisons de conservation, un exemplaire des documents produits par tout géomètre privé exerçant sur le territoire national doit être déposé à l'IGN.

Les géomètres rencontrent des problèmes administratifs et la concurrence déloyale qui amène les techniciens non autorisés à «casser» les prix avec la complicité des autorités locales. Au plan technique, ces difficultés portent sur le manque d'homogénéité dans les travaux topographiques, une couverture insuffisante du territoire national par une cartographie fiable.

Pour corriger cette situation, il est nécessaire d'engager des actions hardies pour mobiliser les moyens devant permettre d'assurer la densification du réseau géodésique en général et en particulier la mise en place d'un réseau géodésique approprié aux travaux d'aménagement foncier en milieu urbain et périurbain. Les besoins exprimés par le Conseil National de l'ordre sont relatifs à la formation et à l'équipement, comme d'un siège et d'une bibliothèque, ainsi que par la fourniture d'ouvrages techniques et scientifiques permettant d'assurer la formation continue des géomètres.

#### *1.5. Impacts du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier*

Des évolutions allant dans le sens du plan global d'action sont intervenues. Elles concernent la mise en place des registres fonciers urbains et l'exécution des projets urbains; le recours aux urbanistes; le respect des procédures en matière d'aménagement foncier; l'émergence des sociétés immobilières et l'organisation des professionnels de l'aménagement ou encore le renforcement des capacités des collectivités territoriales.

Par ailleurs, des efforts sont menés dans plusieurs directions: la sécurité foncière et l'accès au sol à

toutes les catégories sociales, la protection des droits traditionnels sur le sol; la prise en compte de toutes les filières de production foncière; l'amélioration du système d'enregistrement foncier et de gestion des titres; l'émergence de pratiques contractuelles incluant le secteur public, le secteur privé et la société civile.

## **2. Étude de cas: Burkina Faso**

**Auteur : Alain BAGRÉ**

Au Burkina Faso, des réformes foncières ont été initiées et de nouveaux acteurs ont été impliqués depuis l'adoption des dispositifs réglementaires et institutionnels en 1993-1995 prévoyant le transfert des compétences aux collectivités locales. Ces mesures visent aussi les aménageurs professionnels privés formels et la reconnaissance de la pluralité des filières d'accès au sol urbain.

### *2.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion foncière au Burkina Faso*

*Au plan juridique*, la problématique de la gestion foncière tant urbaine que rurale est régie par la loi n°014/96/ADP portant réforme agraire et foncière (RAF) et son décret d'application n° 97/054/PRES/PM/MEF. La loi crée un domaine foncier national (DFN). Toutes les terres appartiennent à l'État qui peut cependant en céder certaines à titre de propriété privée à certaines personnes physiques ou morales.

*Au plan institutionnel*, les opérations d'aménagement foncier dans les zones urbaines et périurbaines sont de la responsabilité de la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie qui est sous la tutelle du Ministère des Infrastructures de l'Habitat et de l'Urbanisme (MIHU).

*Les procédures suivies lors des opérations d'aménagement* ne sont pas assez transparentes bien que la garantie de l'accès équitable des groupes les plus défavorisés à la terre soit prévue par le décret n° 97/054. Toutes les structures, tels les propriétaires terriens ne sont pas impliqués. Ce sont les autorités locales (Maire ou Préfet assisté du conseil local) qui décident et choisissent le site à aménager. La demande est adressée à la Direction chargée de l'Urbanisme et de la

Topographie. Si elle est acceptée, l'aménagement peut se faire soit par l'administration, soit par les cabinets d'urbanisme et de géomètres experts agréés. Pour les zones d'habitat irrégulier ou habitat spontané, la réalisation et la conception des opérations de régularisation incombent aux mairies, aux préfets ou à la DGUT.

*En ce qui concerne l'information sur le foncier, il n'existe pas de systèmes d'information foncière couvrant l'ensemble des villes du Burkina. La filière foncière informelle est pratiquement ignorée et aucune information foncière n'existe dans aucune ville. Dans les villes capitales, comme dans les villes secondaires, les informations sont détenues par les services provinciaux des Domaines et les commissions d'attribution des parcelles. Un système d'information foncière simplifié (SIF) a été mis en place à Kaya, en 1992. Au service du cadastre, les plans cadastraux sont numérisés sur ARC-VIEW mais la mise à jour n'est pas systématisée. Les «SIF» s'ils peuvent être appelés ainsi, couvrent à peine la moitié des parcelles légales à Ouagadougou. Les 5000 ha d'habitat irrégulier sont exclus du champ du système d'enregistrement foncier.*

## *2.2. Gestion foncière et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation*

*Selon la loi 014/96/ADP du 23 mai 1996, le domaine foncier national est de plein droit propriété de l'État. Toutefois, dans le cadre de la décentralisation, la loi 041/98/AN du 06 août 1998 portant organisation de l'administration du territoire, la commune reçoit entre autres attributions, la compétence "d'attribution des parcelles et de délivrance des titres d'occupation se rapportant à son domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier national objet d'un transfert de gestion à son profit". L'État entretient avec les collectivités locales, dans le domaine de leurs compétences, des relations contractuelles d'assistance et de contrôle.*

*La commune est en principe responsable de la gestion foncière de son domaine privé. Malheureusement, le décret d'application n'est pas encore disponible. En conséquence, la gestion foncière urbaine reste légalement du ressort de*

*l'État. Le rôle des maires en la matière relève d'une délégation du Ministre de l'économie et des finances, en charge du service des Domaines. Les lotissements, restructurations, remembrements urbains, principales opérations légales d'aménagement foncier sont exécutées souvent sous l'initiative du ministère chargé l'urbanisme. Toutefois, la loi donne compétence aux communes pour l'établissement et l'exécution de plans de lotissement, après approbation de l'autorité de tutelle. Cependant, on note depuis les élections municipales de 1995, des initiatives locales pour procéder à des aménagements fonciers financés par les bénéficiaires et avec l'appui de professionnels privés (urbanistes, géomètres notamment), sur délibération du conseil municipal. Ces opérations restent sous le contrôle de l'État. Les conflits de compétences ont conduit à l'adoption d'un manuel de procédure de la " chaîne foncière " en janvier 1996.*

*Des transferts importants sont prévus par les textes, au plan des procédures d'attribution des terrains par adjudication, de la cession de domaine foncier aux communes. L'État a délégué pour l'instant, des pouvoirs de gestion aux maires pour les terres à usage d'habitation qui relèvent de leur territoire. Les conseils municipaux délibèrent pour faire procéder à des aménagements fonciers, mais du fait des enjeux politiques, le poids des services de l'État demeure incontournable, les procédures légales de gestion foncière restent compliquées et l'équité et la transparence ne sont assurées que dans les opérations d'aménagement foncier du secteur privé formel.*

*En ce qui concerne les outils de mise en œuvre de la décentralisation en matière foncière, rappelons que la loi autorise les collectivités locales à entreprendre des opérations d'aménagement foncier. Le partenariat entre les collectivités locales et les professionnels privés permet la mise en œuvre de la décentralisation en matière d'aménagement foncier. Les commissions d'attribution des terres du domaine foncier national sont également des commissions de règlement de litiges. Les commissions de retrait sont les cadres d'association et de délégation de pouvoir aux collectivités locales. Notons cependant plusieurs limites: les mutations et la*

publicité foncière sont du ressort de l'État et il n'y a pas d'impôt foncier alimentant les budgets communaux, la rente foncière allant au marché foncier informel. Enfin, le taux de recouvrement de la taxe de jouissance partagée entre les communes, les provinces et l'État reste faible.

*Du point de vue des mécanismes de régulation et de contrôle*, il y a les textes évoqués plus haut. Les communes ne disposent pas de SIF dans leur majorité et le décret devant préciser les structures, conditions et instruments de gestion des terres des communes est toujours attendu. Dans le cadre du 3ème Projet de Développement Urbain, il est envisagé des plans d'action pour l'informatisation de la gestion des parcelles et de la publicité foncière. Ces plans d'action ont été adoptés en mai 1998, mais ne sont pas encore mis en application.

*Du point de vue de la promotion foncière*, on note la création de l'association des promoteurs fonciers privés légaux et des professionnels privés. Elle participe à la mise en place de la politique de diversification de l'offre foncière, de libéralisation du marché foncier local légalisé en 1991 et 1996. Au niveau des promoteurs privés, il y avait la Société de Construction et de Gestion Immobilière du Burkina (SOCOGIB) qui pratiquait la promotion foncière de parcelles viabilisées. Les collectivités locales peuvent passer des contrats entre elles ou avec des personnes physiques ou morales qu'elles soient privées ou publiques. On voit ainsi apparaître un partenariat avec des aménageurs privés et la population qui intervient de plus en plus dans la prise de décision, mais surtout dans le financement.

### *2.3. Gouvernance locale et gestion foncière urbaine: partenariat public/privé*

Le cadre de la gouvernance locale et de la gestion foncière urbaine se résume à la constitution du 2 juin 1991 qui consacre la décentralisation, à la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) créée en 1994 et aux textes relatifs à la déconcentration et à la décentralisation.

Les acteurs de l'aménagement foncier sont notamment les communes, l'État, le privé, les lotisseurs informels et les autorités coutumières. Ces différents types d'acteurs sont les principaux

producteurs des terrains aménagés de 1994 à nos jours. Du fait des moyens limités de l'État, et depuis la décentralisation et la mise en place effective des communes de plein exercice, les conseils municipaux des villes comme Ziniaré, Pouytenga, Koudougou, Ouahigouya, etc., ont initié des aménagements fonciers. Les partenaires associés sont le conseil municipal, le ministère de l'administration territoriale, le ministère des infrastructures, de l'habitat et de l'urbanisme et les cabinets privés de géomètre et d'urbanisme. Dans l'ensemble cependant, le rythme de production foncière informelle est supérieur à la production publique. Les normes réglementaires sont observées par les promoteurs publics.

*Les procédures d'aménagement* sont décrites dans une note d'information de juillet 1983 et dans le manuel de procédure de lotissement et d'élaboration du SDAU. Dans la pratique, la procédure de 1983 reste largement utilisée, même si à la faveur de la décentralisation intervenue en 1992, les collectivités locales nanties de moyens financiers initient elles-mêmes des lotissements. La procédure légale comprend une demande motivée de lotissement adressée au ministre chargé de l'urbanisme. En cas de réponse favorable, un appel d'offres est lancé.

### *2.4. - La profession d'aménageur foncier au Burkina Faso*

*Au départ*, la profession d'aménageur au Burkina Faso était exercée par les géomètres et les techniciens du service du cadastre, appuyés par des Cabinets de géomètres privés basés en général à Abidjan (SOGETEC) du fait du manque de cadres en urbanisme. C'est surtout à partir de 1983 que les aménageurs fonciers légaux ont commencé à se diversifier. Ils étaient essentiellement des aménageurs publics, géomètres et topographes des services du Cadastre, de l'Agriculture (ex ORD) ou des travaux publics.

*Les acteurs publics de l'aménagement foncier* sont la direction générale de l'urbanisme et de la topographie (Urbaniste et Géomètre); le service du cadastre au sein de la direction générale des impôts (géomètres); l'institut géographique du Burkina; les municipalités pour la décision d'aménager.

*Les acteurs privés de l'aménagement foncier* sont la Société Nationale d'Aménagement de Terrain Urbain (SONATUR) qui a repris une partie des activités de la Société de Construction et de Gestion Immobilière (SOCOGIB) et du projet "Ouaga 2000". Cette gestion fait appel à des aménageurs privés et publics pour l'élaboration et l'exécution de ses projets d'aménagement.

*Les Cabinets d'urbanistes* sont au nombre de 6 et ceux de géomètres-experts agréés 12. Le nombre des aménageurs fonciers (géomètres, urbanistes, géographes-urbanistes) est mal connu faute de recensement et de suivi statistique, mais on estime qu'il y a une vingtaine d'aménageurs privés formels et trois structures publiques et parapubliques agissant sur tout le territoire. La quasi totalité sont du secteur public sauf les topographes de l'Institut Géographique qui sont du parapublic. Les aménageurs sont regroupés en associations: l'Association des Géomètres Experts Agréés du Burkina créée en 1995; l'Association des Urbanistes du Burkina (AUB) créée en 1997; l'Association des Ingénieurs et Techniciens en Génie Civil du Burkina; l'Association de Gestion Urbaine du Burkina (AGUB).

*Au Burkina Faso, il existe un secteur privé formel et informel de l'aménagement foncier.* Le secteur privé formel s'est développé depuis 1991 et travaille pour l'offre publique et pour les promoteurs privés formel mais très rarement pour l'aménagement foncier informel. Le secteur privé informel est constitué par des "arpenteurs" qui pratiquent des morcellements pour le compte des propriétaires "coutumiers". L'aménageur foncier informel fournit actuellement plus du ¼ des besoins en terrain à bâtir et représente actuellement environ ¼ de la superficie urbanisée à Ouagadougou où il est le plus actif.

*En ce qui concerne les géomètres,* leur rôle dans l'aménagement foncier urbain a connu des fluctuations. L'exercice de la profession de géomètre privé est régi par le décret n°94-305/PRES/MTPHU/MEFP du 1er août 1994 et son modificatif n°97-502/PRES/PM/MIHU/MEF du 13 novembre 1997. Elle est soumise à un agrément des services publics et elle est incompatible avec l'exercice dans un service comme salarié. On compte moins d'une centaine de géomètres d'un

niveau supérieur à Bac+3. Il existe une douzaine de cabinets privés dirigés par des géomètres et 6 géomètres titulaires d'agrément mais salariés du public ou du privé. Il n'y a pas de géomètre du secteur public exerçant parallèlement en tant que géomètre privé. La tendance est au développement du nombre de cabinets et à l'abandon du secteur public. Il n'y a pas de géomètres étrangers en service au Burkina Faso à titre privé. On peut estimer que dans chaque aménagement foncier légal, les géomètres ont la charge des 2/3 des opérations.

Un projet de loi portant création de l'ordre National des Géomètres Experts et réglementant l'exercice de la profession de géomètre expert est en instance d'adoption par le conseil des ministres. Selon la loi, les géomètres ne peuvent faire de lotissement ou d'aménagement sans la supervision d'urbanistes professionnels diplômés. Ce point en particulier fait l'objet de débats au sein des services publics de l'urbanisme.

*Du point de vue des besoins des aménageurs fonciers et des géomètres dans le cadre des nouvelles politiques de décentralisation et de la gouvernance locale,* ils sont d'abord relatifs à la réforme de la formation initiale et à la formation continue. Un deuxième ordre de besoins renvoie à une participation à des réseaux nationaux, régionaux et internationaux de la profession, à la consolidation des organisations professionnelles ainsi qu'à la dotation en siège et équipements performants. Un cadre réglementaire clair du partenariat entre les collectivités locales et les aménageurs privés est également souhaitable.

#### *2.5. Impact du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier au Burkina Faso*

*Le plan d'action à moyen terme* du Burkina Faso est un programme d'amélioration des services urbain qui présente les problèmes à résoudre en priorité et les objectifs à atteindre à l'horizon 2001. Il comporte entre autres, l'élaboration des plans stratégiques de développement; l'aménagement de l'habitat spontané; la création d'une banque de l'habitat; l'élaboration du code de l'urbanisme et de la construction; l'amélioration de la voirie et le développement des transports urbains;

l'évacuation et le traitement des eaux usées domestiques...

*Plusieurs actions ont été réalisées ou sont en cours* dans le cadre de la mise en œuvre du programme pour l'habitat et du plan national d'action du Burkina Faso: la politique de promotion et de vulgarisation des matériaux locaux de construction; le processus de décentralisation; Le programme de développement des villes moyennes à Ouahigouya, Koudougou et Fada N'Gourma; l'engagement des dispositifs préalables pour la mise en place d'un observatoire national des villes du Burkina; la constitution d'une base de donnée; le projet de création d'un observatoire des communes. De plus le 3ème projet de développement urbain vise à coordonner l'application des mesures fiscales.

*Au plan légal*, bon nombre de dispositions prévues par les textes portant réorganisation agraire et foncière (RAF) traitent du problème et témoignent de la volonté de l'État de rendre la terre accessible à tout citoyen. Toutefois, beaucoup d'obstacles doivent être levés pour permettre un accès effectif à la terre pour le plus grand nombre. Ils ont trait à des pesanteurs sociologiques; aux faibles capacités financières des populations; à la procédure d'établissement du permis urbain d'habiter.

*Pour ce qui est des droits traditionnels des populations autochtones*; ils cèdent le pas à la réglementation en vigueur même si les pratiques d'aménagement foncier urbain mises en œuvre au Burkina Faso en tiennent compte dans une certaine mesure en raison de l'emprise évidente des autorités coutumières. Toutefois, toute occupation sans titre est interdite et le déguerpissement ne donne lieu ni à recasement ni à indemnisation.

Des efforts sont à noter en matière de production foncière avec la création le 13 octobre 1997 par le gouvernement, de la Société Nationale d'Aménagement des Terrains Urbains (SONATUR) et l'adoption en août 1998, des textes portant orientation de la décentralisation.

*D'autres efforts sont à signaler en matière de renforcement institutionnel et de collection des données urbaines*. Un projet d'amélioration des conditions de vie urbaine (PACVU) est initié. Sa

réussite nécessite la mise en place d'un système d'information urbaine et une coordination entre les administrations et institutions intervenant dans la production de terrains et la gestion foncière ainsi qu'un matériel performant. De ce point de vue, un manuel de procédure pour une chaîne foncière au Burkina Faso a été signé conjointement en janvier 1996 par le ministère des travaux publics, de l'habitat et de l'urbanisme, le ministère de l'économie des finances et du plan et le ministère de l'administration territoriale. Son objectif est de "clarifier et faciliter les interactions entre les tâches des municipalités, des services domaniaux et cadastraux et des services chargés de l'urbanisme, mais aussi d'assurer à l'information foncière, une actualité et une fiabilité suffisantes pour une gestion rationnelle de la part de chaque acteur dans son domaine.

En conclusion, on peut retenir que des efforts sont faits au Burkina Faso pour transférer des responsabilités aux autorités locales; accompagner la décentralisation; encourager le partenariat public/privé et aider les professionnels de l'aménagement foncier à se structurer et s'organiser mieux pour jouer un rôle de maître d'œuvre au profit des collectivités locales.

### **3. Étude de cas: Cameroun**

**Auteur : Olivier Priso**

#### *3.1. Aspects institutionnels et juridiques*

*Au plan institutionnel*, la gestion du développement urbain en général et la gestion foncière en particulier s'appuie sur trois types d'instances gouvernementales: le ministère de l'urbanisme et de l'habitat (MINUH) responsable de la planification et celui de l'administration territoriale (MINAT) chargé de la tutelle des collectivités locales. Il y a ensuite les organismes parapublics, qui sont les agences d'exécution des ministères en matière d'investissement: la MAETUR, le Crédit Foncier du Cameroun (CFC) sous tutelle du MINUH et du MINEFI, le FEICOM sous tutelle conjointe du MINAT et du MINEFI. Il y a enfin les collectivités locales.

*Au plan juridique* le régime foncier en vigueur distingue les propriétés inscrites au livre foncier,

les domaines public et privé de l'État et des collectivités locales, le domaine national qui regroupe tous les terrains non titrés.

*La production du foncier urbain recouvre deux étapes distinctes*: l'obtention d'un titre foncier sur le domaine national et la viabilisation sommaire ou le lotissement. Bien que le Cameroun ne soit pas dépourvu de textes relatifs à l'aménagement foncier, presque toute la gestion foncière, dans les villes de DOUALA et de YAOUNDÉ, relève de l'informel. Les textes qui déterminent les procédures domaniales et foncières présentent bien des lacunes lorsqu'ils ne sont pas obsolètes. Par ailleurs, l'application de ces textes nécessiterait une machine administrative (Cadastré et Domaine) étoffée, dotée de moyens réels de fonctionnement. L'absence de moyens rend impossible le contrôle des situations foncières. De même, l'absence d'immatriculation systématique des terrains relevant du domaine privé de l'État, comme des collectivités et autres personnes morales de droit public en raison du silence des textes, complique l'identification des propriétés de l'État et explique les occupations anarchiques.

*Par ailleurs, l'essentiel de la production foncière se fait selon le droit coutumier* qui coexiste avec le droit moderne. Un effort a été consenti au début des années 80 pour doter les grands centres urbains d'instruments adéquats, mais la situation en matière foncière reste précaire en raison notamment du retard considérable dans l'aménagement des zones périurbaines et de la prolifération des quartiers spontanés. Le cadre actuel est complètement inadapté. Datant pour sa plus grande part du temps où l'État avait besoin de s'imposer pour exister, et où il avait les moyens de le faire, il ne correspond plus aux exigences du temps, et de surcroît, l'État ne dispose plus des ressources nécessaires pour le faire fonctionner, ce qui le remet doublement en cause.

*Un processus de décentralisation est en cours* et vise à confier de nouvelles responsabilités aux collectivités locales en matière de gestion urbaine. Cependant, l'ensemble de la gestion urbaine devrait reposer sur une maîtrise de l'espace, notamment domaniale et foncière, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

### *3.2. La gestion foncière et la gouvernance locale*

*L'offre foncière est caractérisée d'abord par une offre légale* qui est surtout publique, l'État demeurant le principal acteur foncier. Elle est relativement faible car seuls 25 % des terrains disposent d'un titre de propriété. Seul l'État peut alors décider du sort des terrains non immatriculés ou non encore mis en valeur. Mais malgré les immenses domaines, les immatriculations de terrains ont été gelées dans les zones périurbaines créant de fait, des situations d'illégalité.

*La réalisation des grandes opérations d'aménagement reste entièrement assurée par le secteur public.* L'État octroie à la MAETUR des surfaces importantes. Le terrain équipé est rétrocédé à la SIC (opérations de promotion ou de locatif) ou revendu sous forme de parcelles (lotissement). Les terrains ainsi aménagés bénéficient de normes d'équipement élevées. La demande n'est pas satisfaite, malgré le coût élevé (10 000 F CFA le m<sup>2</sup>). Le choix des attributaires de lots est effectué par une commission spéciale, sur une liste de réservataires et une avance de 10 % est demandée au moment de la réservation. Le financement de ces réalisations a fait largement appel aux fonds publics. Les programmes MAETUR n'ont pas réussi à satisfaire la demande. On estime qu'en dix années, l'offre foncière publique a représenté un peu moins que la croissance urbaine d'une année des villes de Douala et Yaoundé. Il est nécessaire de disposer, à côté de cette filière, de terrains à équipement minimum permettant d'engager un processus de maîtrise de l'urbanisation et permettre l'accès aux terrains équipés à la majorité de la population. Une offre destinée aux petits promoteurs locaux est aussi nécessaire.

La production de lotissements domaniaux et communaux (offre légale) consiste essentiellement à détacher du domaine national des terrains à bâtir et à les rétrocéder par une procédure de lotissement. Les parcelles sont toutes titrées, mais les travaux d'équipement sont en général sommaires. L'attribution revient en principe au ministre de l'urbanisme et de l'habitat pour les lots domaniaux et au Maire pour les lots communaux. Elle reste sélective.

*Les lotissements privés assurent une partie de la production légale (ou quasi-légale) de foncier urbain.* La préoccupation de la légalité foncière domine toute la procédure, qui se réduit toutefois à un plan de découpage des parcelles initiales des promoteurs, sans respect des règles d'urbanisme et sans que l'administration ait le souci d'assurer la cohérence urbaine des lotissements. Il faut remarquer que l'essentiel des plans de lotissement est réalisé par des dessinateurs du Cadastre (souvent à titre privé). Le respect des règles cadastrales est donc considéré comme suffisant par les services instructeurs (Domaines et Cadastre), au détriment des problèmes de fonctionnement des lotissements. De plus, l'octroi des titres fonciers et l'approbation des lotissements sont menés sans référence aux documents de planification existants (SDAU et autres documents). Les emprises des grands axes prévus ne sont, en particulier, pas préservées. Il faudra donc éventuellement exproprier des parcelles mises en valeur dans l'avenir, au prix fort.

*L'offre foncière est caractérisée aussi par une offre informelle,* qui produit une urbanisation diffuse. L'administration elle-même a largement contribué à son développement en distribuant des autorisations d'occuper aux habitants des quartiers traditionnels indépendamment de toute réflexion urbanistique. L'offre informelle a également donné lieu à une occupation illégale de terrains du domaine privé de l'État ou déclaré d'utilité publique. Cette production non programmée et hors d'opération d'initiative publique, est estimée à 70% de la surface urbanisée. Elle prendra une part de plus en plus importante dans les extensions urbaines des années à venir si le ralentissement actuel de la filière programmée se confirme et si la filière domaniale continue d'être inopérante.

Cette offre est constituée d'une part, des lotissements informels irréguliers et d'autre part, des lotissements coutumiers (20 à 35% à Douala et Yaoundé). L'insécurité foncière ne prédispose pas les acquéreurs à consentir des efforts pour améliorer leur habitation. Cette offre présente un dynamisme certain, mais ne dispose pas de procédures spécifiques ni de mécanismes normalisés régissant son fonctionnement. Il est difficile d'identifier tous les acteurs qui le gèrent et le contrôlent.

### 3.3. La gouvernance locale:

*Malgré le soutien des bailleurs de fonds, la gestion foncière reste extrêmement centralisée.* Les progrès en matière de décentralisation et de renforcement des collectivités locales ont permis cependant une implication plus importante du pouvoir local, ce qui correspond à une demande de la population urbaine qui aspire à prendre part aux décisions qui la concernent.

*Par ailleurs, les textes régissant la décentralisation sont souvent incomplets.* Il y a un consensus pour que l'on s'oriente vers une re-définition du rôle de l'État qui serait chargé de structurer l'espace urbain en y implantant les infrastructures de base (il réduirait ainsi ses charges), les collectivités locales et/ou le secteur privé assurant directement les lotissements.

*Pour le moment, le rôle et les capacités des communes dans l'offre de terrains aménagés ne sont pas encore clarifiés dans la pratique,* de nombreuses décisions restant à prendre ou à préciser en matière de décentralisation. Cette question rend nécessaire une réflexion institutionnelle. Une nouvelle approche des rapports entre le pouvoir central et les collectivités locales au travers d'actions concertées de décentralisation s'impose. Les priorités concernent la re-définition des périmètres d'urbanisation et la disponibilité des documents d'urbanisme. Ces documents ne doivent pas nécessairement être ceux actuellement prévus par la législation, souvent trop sophistiqués, trop onéreux, trop longs à élaborer, peu adaptés à la demande et difficiles à mettre à jour. Se pose aussi la question de la nature des documents à élaborer ainsi que celle des autorités compétentes pour initier ces actions. Les priorités concernent par ailleurs les initiatives privées qui devront être encouragées et encadrées; la constitution de réserves foncières au profit des communes; le transfert au profit des collectivités locales, de la gestion administrative des documents fonciers relatives aux terrains situés sur le territoire communal; le renforcement de la capacité des collectivités en matière de gestion des projets d'aménagement, de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre, de contrôle des nouvelles implantations.

Les problèmes fonciers touchent également les quartiers anciens, dans lesquels une densification souvent abusive et non réglementée a été réalisée. Ces quartiers nécessitent, tout autant que les nouveaux lotissements, une démarche de régularisation foncière et d'aménagement.

#### 3.4. Exemple de partenariat public / privé

*Le projet « La Grande Trame Foncière de MBANGA-JAPOMA » est un des exemples récents et limités de partenariat entre acteurs publics et privés dans le domaine de l'aménagement foncier, impliquant le ministère de l'urbanisme et de l'habitat; la coopération française; la communauté urbaine de Douala; la collectivité coutumière BAKOKO. Il vise à tester la mise en œuvre des mécanismes de récupération des coûts par cession gratuite de terrains viabilisés à l'opérateur; à mettre au point une démarche permettant de faire cohabiter les usages coutumiers avec le droit moderne en matière de gestion foncière.*

Le projet concerne la réalisation d'une grande trame foncière en vue de structurer une zone de grandes superficies, subdivisées en îlots de plus petites dimensions par les voiries tertiaires, lors d'aménagements dits «de détail». A ce jour, la première des trois tranches du projet est achevée, soit 50 ha de terrains aménagés, disponibles à la vente. Une société d'économie mixte locale (La Société d'Aménagement de Douala) a été spécifiquement créée à cet effet. Compte tenu de la richesse de cette expérience, du savoir-faire accumulé, et des nombreuses rétrocessions foncières dont viennent de bénéficier plusieurs collectivités autochtones, de nouvelles pratiques en matière de partenariat et d'aménagement foncier devraient s'instaurer dans le pays.

*Parmi les causes d'échec des opérations d'aménagement en partenariat, il y a les lourdeurs et lenteurs administratives en matière de paiement des factures et le non respect de certains engagements contractuels.*

*Les succès peuvent être expliqués par la capacité d'intervention des cadres de l'administration et des collectivités locales en termes d'analyses, d'études, de conduite de chantier et la mise en place de procédures inspirées de la maîtrise d'œuvre privée.*

#### 3.5. La profession d'aménageur foncier

*Le métier d'aménageur existe au Cameroun, mais son utilisation est loin d'être satisfaisante au regard des principales exigences d'urbanisme, de sécurité et de fiabilité des réalisations. Les aménageurs sont peu nombreux, au moins pour ceux qui sont déclarés. Ils ne sont pas organisés en ordre professionnel. De plus, il y a une certaine ambiguïté les concernant. En effet, le texte créant la MAETUR et définissant son organisation et son fonctionnement peut laisser à penser que celle-ci aurait un monopole sur les aménagements et les lotissements en particulier ceux dits sociaux, la terre appartenant essentiellement à l'État. La question de la définition et de la réglementation de la profession reste donc posée.*

*Les géomètres sont actuellement au nombre de quarante, dont 23 inscrits à l'ordre et 12 dans le privé. Certains sont salariés de l'État, tout en travaillant aussi à titre privé comme d'autres collègues. L'exercice privé de la profession est régi par la loi 90/39 du 10 août 1990 dont les décrets d'application ne sont pas encore parus. Il existe 10 bureaux de géomètres, tous nationaux. Curieusement, les textes actuels ne traitent ni de leur formation, ni des travaux qu'ils sont habilités à réaliser, ni des cas éventuels où leur intervention serait considérée comme indispensable. L'activité du géomètre est encore très mal connue de la population; celle-ci en particulier confond le travail du géomètre et celui du Cadastre. Cette situation est renforcée par la fréquence des interventions de géomètres du Cadastre dans les opérations de lotissement, mais à titre privé.*

Les problèmes rencontrés sont relatifs au cadre réglementaire incomplet ou mal défini et à l'exercice illégal de la profession par du personnel non qualifié. De ce fait, le développement de l'activité des géomètres privés appelle à départager le rôle des urbanistes et celui des géomètres, notamment en matière de lotissement; à définir les rôles respectifs des géomètres privés et des techniciens du service du Cadastre; à favoriser les contacts opérationnels entre les professionnels afin de contribuer à des actions conjointes. Il y a aussi des besoins en formation par des recyclages, de l'apprentissage des nouvelles technologies et du

perfectionnement, ainsi que des besoins en organisation et en équipement.

### *3.6. Impact du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier*

Des actions pour l'amélioration du fonctionnement du marché foncier et de la gestion du patrimoine foncier public sont initiées par le gouvernement conformément aux résolutions prises à Istanbul en 1996. Elles concernent l'accélération des procédures d'immatriculation; la clarification des procédures de régularisation; la simplification des procédures de lotissement et de morcellement; l'identification et le bornage du patrimoine foncier public. Ces actions restent à traduire dans les faits.

## **4. Étude de cas: Côte d'Ivoire**

**Auteur : Appessika Kouamé**

Erigées à la faveur des réformes institutionnelles des années 80, les communes en Côte d'Ivoire tentent de répondre aux besoins des populations en matière d'équipements et services collectifs, mais aussi en matière foncière. En ce domaine cependant, la latitude d'action des communes semble limitée en ce sens que l'Etat demeure encore très présent dans le champ foncier, assimilé d'abord à l'urbanisme de lotissement. Depuis les années 80 en revanche, une autre conception de l'aménagement urbain a vu le jour, incluant l'aménagement foncier et l'implication dans la gestion municipale, d'autres acteurs aussi bien privés qu'associatifs. Mais le transfert réel des compétences aux collectivités territoriales et à d'autres acteurs se heurte aux enjeux que soulève la question foncière. A l'évidence, une telle situation provoque des écueils qui limitent la portée de la décentralisation dans le domaine foncier et soulève des questions. L'intérêt d'un tel thème tient alors au fait que si les études sur l'aménagement foncier urbain existent en Côte d'Ivoire, elles ne prennent pas pour autant spécifiquement en compte la compréhension réelle du nouveau contexte de la gouvernance locale par rapport à l'aménagement foncier urbain. Or les institutions internationales font pression pour une nouvelle approche de l'aménagement foncier par la promotion du privé et des pouvoirs locaux.

### *4.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion foncière et de l'aménagement foncier urbain*

L'Etat est resté pendant longtemps, le principal maître du sol. Depuis 1980 en revanche, des communes ont vu le jour au terme de la loi du 17 octobre 1980 modifiée par les lois du 29 juillet 1985 et du 3 août 1995 relatives à l'organisation municipale. Ainsi, le contrôle de la maîtrise foncière est assuré dans les villes secondaires par les services déconcentrés de l'Etat: préfet, sous-préfet, Direction des Travaux publics et Direction de la Construction et de l'Urbanisme, mais en collaboration avec les entités communales. A Abidjan, c'est le ministère de la Construction et de l'Urbanisme et le BNETD, l'Agence publique d'exécution technique, maître d'œuvre délégué, qui s'en chargent en attendant le début des activités de l'AGEF. En tant que membre de la Commission d'attribution, le maire participe à l'attribution des lots et peut intervenir autant dans le domaine public de la commune que dans les domaines privés de la commune et de l'Etat. Quant au ministère de la Construction et de l'Urbanisme, il gère le domaine privé urbain devant être concédé à des particuliers. Le ministère de l'économie et des finances et celui de l'intérieur interviennent également dans la gestion foncière. Dans tous les cas, la multiplicité des acteurs dans le champ foncier et leur logique spécifique engendrent des chevauchements de compétences et font naître dans certains cas, des conflits institutionnels.

Cependant, le mouvement de communalisation amorcé au début des années 80 n'a pu mettre en cause la prééminence de l'administration centrale en matière foncière. Bien au contraire, cette prédominance est doublée d'un contrôle de tutelle étroit. En fait, la quasi-totalité des délibérations du Conseil municipal est soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle, qu'il s'agisse de l'autorisation d'occupation précaire, de l'expropriation, du lotissement. On comprend ainsi pourquoi dans nombre de communes, des pratiques de substitution ont vu le jour pour contrer les effets pervers de l'exercice de la tutelle. Elles consistent pour l'autorité communale à octroyer les lots dès que les voies sont ouvertes sur le terrain loti sans attendre l'approbation du lotissement par la tutelle ou sans la solliciter.

Pour ce qui est de l'état de l'information sur le foncier, seule la Ville d'Abidjan est dotée d'un système d'information foncière comportant une base de données. Il est à présent en révision afin de le rendre plus performant. A l'origine, la gestion du domaine de l'État, relevait du service du domaine. Depuis 1963 toutefois, les aspects juridiques et économiques dépendent de trois services distincts au ministère de l'économie et des finances. Il s'agit de la direction des recettes domaniales et de la conservation foncière, de la direction du cadastre et de la direction de l'enregistrement. Au niveau local, il faut préciser que la représentation de ces directions demeure problématique. Le Préfet et le Sous-préfet jouent par délégation, un rôle essentiel dans la gestion du domaine foncier. De fait, ils coordonnent les activités des différents services impliqués dans la gestion du patrimoine foncier aussi bien au niveau urbain que rural. A l'analyse du cadre juridique et institutionnel, on note une présence marquée de l'Etat et de ses services déconcentrés sur le terrain foncier, ne laissant à la commune qu'une petite marge de manœuvre.

#### 4.2. *Gestion foncière urbaine et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation*

L'un des objectifs poursuivis par le processus de décentralisation est l'effacement progressif de l'Etat de plusieurs secteurs, notamment le secteur foncier et immobilier au profit d'autres acteurs. Le décret du 29 mai 1962 relatif à l'organisation des services préfectoraux a favorisé le règne du préfet-maire, entouré des responsables des services extérieurs de l'État à travers des actions d'aménagement foncier. C'est lui qui décide entre autres, de l'ouverture des lotissements, de l'instruction des demandes de concessions, de la distribution des lots et de la délivrance des permis de construire et d'habiter. Durant cette période, le préfet-maire était juge et partie. A travers leurs interventions, les représentants de l'État se conforment à la logique de la promotion foncière publique qui consiste pour l'essentiel, à répondre aux sollicitations des différents clans. A l'évidence, de telles pratiques font que seules des catégories d'attributaires susceptibles d'avoir accès aux prêts hypothécaires seront retenus, d'où

une concentration de lots entre les mains de certaines personnes. La faiblesse du contrôle explique que les lotissements aient été faiblement mis en valeur dans plusieurs villes ivoiriennes.

Toutefois, depuis l'avènement des entités communales de plein exercice, la commission de gestion du sol, principal outil au niveau local, est élargie aux élus locaux mais ses réunions sont souvent irrégulières et elle connaît des dysfonctionnements. Le préfet se substitue à la commission et prend seul les décisions foncières.

La procédure d'attribution des lots est de ce fait obscure. Selon le décret du 18 août 1978, les critères d'attribution ont trait à la quantité de lots déjà en possession du demandeur, de son conjoint, de ses ascendants ou descendants, à la nationalité, l'ancienneté de la demande, la situation familiale et l'aptitude à pouvoir mettre le lot en valeur. Ces critères et les indications des textes ne sont pas respectés. Avec l'intervention des entités locales en matière foncière, le clientélisme électoral des collectivités locales semble se substituer à celui des préfets.

Par ailleurs, la commission, plus qu'un simple outil de gestion foncière, est au centre de grands enjeux et de multiples stratégies de clientélisme électoral. Il s'ensuit qu'on y tient plus compte des relations sociales que d'une mise en valeur véritable et rationnelle de l'espace. En définitive, on peut retenir qu'en dépit de la décentralisation, le rôle de l'Etat et de ses agents déconcentrés dans les villes de l'intérieur est demeuré prépondérant en matière foncière. Mais se construisent aussi, des réseaux de clans qui relèvent du maire.

Plusieurs outils législatifs, réglementaires et fiscaux sont prévus en vue de contribuer à la mise en œuvre de la décentralisation dans le champ foncier. Au nombre de ceux-ci, le transfert de compétences de l'Etat à la ville d'Abidjan et aux communes, prévu par la loi du 29 juillet 1985. La procédure du transfert consiste en la présentation d'un rapport par chaque ministre concerné en Conseil des Ministres où la décision est prise par décret. Mais cette procédure doit être complétée par des mesures d'accompagnement d'ordre financier et humain adéquates et qui rendent viable le transfert. Or en l'état actuel, aucune volonté

réelle ne semble se manifester sur ces deux points. L'initiative et la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme reviennent à l'État, la commune ne jouant qu'un rôle secondaire. Aussi bien dans la procédure d'approbation des plans d'urbanisme, de création de lotissement, de délivrance des autorisations de construire et permis d'habiter que d'attribution des lots, la commune ne fait qu'entrer dans un cadre préétabli par la puissance publique. L'équipement (eau, électricité) échappe également aux communes. Il y a bien la clause de compétence générale reconnue au Conseil municipal aux termes de laquelle dès lors qu'un problème domanial se pose à l'intérieur du territoire de la commune, le Conseil peut s'en saisir et le résoudre par délibération, quitte à l'État de le désavouer par la suite. Mais il reste que ses interventions effectives dans ces domaines restent limitées par des moyens humains, techniques et financiers.

#### *4.3. Gouvernance et gestion foncière urbaine: forme de partenariat entre acteurs privés et pouvoir public*

*La crise des années 80 a conduit l'Etat en Côte d'Ivoire à se désengager de la production du logement en laissant l'initiative aux acteurs privés.* Ainsi, depuis la loi du 4 septembre 1997 portant création d'une concession d'aménagement foncier et son décret d'application du 22 octobre 1997, un cadre législatif régit désormais le partenariat entre État et communes d'une part et les acteurs privés d'autre part. Plus précisément, ces nouvelles dispositions permettent à l'État ou aux communes de faire une concession à une personne morale, privée ou publique de droit ivoirien dénommée aménageur. Cette concession, présentée sous la forme de convention d'aménagement foncier est passée entre l'État représenté par le ministre de la construction et de l'urbanisme, la commune représentée par le maire et l'aménageur. Le suivi et l'exécution de la convention d'aménagement foncier est assuré au nom de l'État et de la Commune par une société anonyme dont l'Etat et les organismes parapublics détiennent 60% du capital. Cette société dénommée AGEF, vient à peine d'être dotée d'un conseil d'administration de 12 membres. Pour l'essentiel, le rôle de l'agence consiste à améliorer les procédures de purge des

droits coutumiers afin de constituer des réserves foncières et aussi d'assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée.

*La procédure d'aménagement foncier dans le cadre du partenariat comprend de nombreuses étapes. Notons que dans chaque opération, le choix de l'aménageur, désigné comme le concessionnaire, revient à un comité interministériel présidé par le ministre de la construction et de l'urbanisme. La mise en œuvre de la nouvelle loi sur la Concession d'aménagement foncier apparaît comme une percée majeure dans l'évolution des rapports entre secteur public et secteur privé en matière foncière.*

#### *4.4. Professionnels de l'aménagement foncier: formation, organisation de la profession, technique d'intervention, difficultés rencontrées*

*Les professionnels de l'aménagement sont d'une part les aménageurs (les urbanistes et les architectes) et d'autre part les géomètres. Ces différents intervenants sont respectivement regroupés dans l'ordre des Urbanistes, l'ordre des architectes et l'ordre des géomètres-experts. Les urbanistes et les architectes sont formés soit à l'EAMAU de Lomé, au Togo, ou encore en Europe ou en Amérique. De manière générale, ces formations durent 5 ans après le Baccalauréat. Quant aux géomètres, ils peuvent recevoir leur formation soit en Europe ou en Amérique ou encore recevoir une formation d'ingénieur à l'Ecole Nationale Supérieure des Travaux Publics (ENSTP), à Yamoussoukro à l'INPHB. Dans ce dernier cas, ils doivent se spécialiser comme géomètre pendant deux ans dans un cabinet de géomètre.*

*Ces groupes de professionnels interviennent différemment en aménagement foncier. Ils doivent avoir l'agrément de leur organisation professionnelle avant de pouvoir exercer. Les professionnels en pratique privée n'ont pas à faire valider les documents produits par leurs collègues exerçant dans le public. Les géomètres nationaux privés sont au nombre de 22 inscrits au tableau des géomètres-experts. On estime à 1 000 l'effectif des géomètres toute catégorie confondue qui sont dans le secteur public et qui n'ont pas de pratique privée. La pratique des étrangers en ce domaine*

n'est pas autorisée sur le tableau de l'ordre, mais reste possible sur agrément du gouvernement. C'est donc dire que des géomètres étrangers exercent en Côte d'Ivoire et réalisent des opérations d'aménagement sans qu'on puisse dire dans quelle proportion ils le font.

*S'agissant des principaux employeurs des géomètres dans l'administration*, ils sont notamment le Service du cadastre, le ministère de la construction et l'urbanisme pour l'aménagement foncier, les Services des travaux publics pour les études de routes. Dans le privé, les employeurs sont les entreprises désirant s'implanter.

*Par ailleurs, les phases de la technique d'intervention du géomètre* se résument en trois étapes. Dans un premier temps lorsque la décision de lotir un site est prise, les intéressés consultent un géomètre. Ce dernier consulte dans un second temps un urbaniste inscrit au tableau de l'ordre des Urbanistes de Côte d'Ivoire, qui fait un projet de Plan d'aménagement. Muni ce projet, le géomètre va sur le terrain et commence alors les levés topographiques.

*En ce qui concerne les aménageurs*, ils sont tout comme les géomètres soit en pratique privée, soit au service de l'administration publique. En Côte d'Ivoire, le principal employeur des aménageurs est sans conteste le ministère de la construction et de l'urbanisme, le ministère de l'intérieur et de la décentralisation mais aussi le BNETD, le principal maître œuvre délégué de l'Etat. Leur rôle est prévu par le décret du 4 septembre 1997 et ils collaborent étroitement avec le concédant, ici l'AGEF, qui a la responsabilité de libérer les terrains à aménager.

*Un secteur privé formel et informel existe en aménagement foncier* mais entretenait jusqu'à la loi du 4 septembre 1997, des rapports flous avec l'Etat et les Communes. Ce système pluraliste comprend deux filières principales: les filières légales regroupent les lotissements réalisés par l'administration, les organismes publics, les lotissements privés qui sont le fait des titulaires de titres fonciers et les lotissements coutumiers. Quant aux filières illégales, elles fonctionnent en dehors du système public et comprennent les lotissements clandestins dans les zones périurbaines sans un réel contrôle de l'Etat et sont

voués à la destruction. Ainsi, sur les 34 242 hectares d'espaces naturels notamment terrains urbains, habitat, activités et équipements, 51% sont composés par des filières de production légale soit 17 568 ha alors que les filières illégales occupent 11, 2% soit 3 854 ha. En terme de surface urbanisée, les filières légales accaparent 77% de la superficie laissant 17% aux filières illégales et 6% aux noyaux de villages et habitat sur zones d'équipement ou d'activités.

*Quant au rôle reconnu aux aménageurs*, il consiste pour l'essentiel à assurer sous le contrôle de l'autorité concédante, l'ensemble des études, des tâches de gestion et de coordination indispensables à la réalisation de l'opération d'aménagement foncier. Plus concrètement, le rôle de l'aménageur correspond bien à celui décrit par nos informateurs à différentes phases. Il s'agit pour l'aménageur de faire des études lors de la phase pré-opérationnelle. Au nombre de celles-ci, figurent les études d'impact environnemental du projet. Elles devraient permettre de voir si le site choisi est à l'abri d'une forme quelconque de pollution et si non, quelles sont les mesures de mitigation qui devraient être mises en œuvre pour atténuer les effets indésirables de cette pollution. Durant la phase opérationnelle, l'aménageur accorde une attention particulière aux composantes techniques en assurant la maîtrise œuvre, la coordination des autres concessionnaires en matière d'électricité, d'eau etc. Il surveille également la composante commerciale en assurant le rôle de commerçant et d'agent de marketing. S'agissant de la composante financière, elle exige de l'aménageur qu'il fasse entre autres, un montage financier et fiscal qui doit lui permettre d'optimiser les résultats. Quant à la composante communication, elle requiert de l'aménageur, la mise en place d'un plan de communication de concert avec le concédant, afin de mieux informer les élus et les citoyens de manière régulière.

Dans le nouveau contexte de gestion foncière et de conception de l'aménagement foncier, l'aménageur ne peut plus se contenter de jouer le rôle traditionnel qui était le sien et qui se limitait en simple «poseur de tuyau». Des actions devraient être menées dans le sens de l'information sur le nouveau cadre juridique et les nouvelles

dispositions législatives et réglementaires en matière foncière. Ces actions devraient également viser l'actualisation des connaissances dans les nouveaux domaines dont la maîtrise est nécessaire pour exercer pleinement la profession d'aménageur.

*Les besoins* renvoient aux difficiles négociations avec les détenteurs coutumiers en vue de la libération des terres, à la difficulté d'accès au crédit, au manque de formation et d'information sur le cadre législatif et réglementaire en aménagement foncier, à la mise à niveau dans les nouveaux champs de connaissance, au manque de matériel informatique et de structures de formation des professionnels de l'aménagement.

#### *4.5. Impact du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier*

*Depuis quelques années, on est passé de la répression à la volonté d'intégration*, comme le montre la restructuration des quartiers précaires et les opérations de lotissement à caractère social dans lesquelles des prix plafonds sont fixés. En dépit des effets bénéfiques de telles opérations, il reste que l'essentiel de la procédure est sous le contrôle de l'État dans ses différentes phases. D'autre part, il n'y a pas de garantie de transparence dans les procédures.

*Sur le plan de la protection des droits traditionnels* en matière d'accès au sol, un appui à la filière traditionnelle de production de terrains et l'aménagement des lotissements sous-équipés est prévu. Toutefois, certaines filières de production du sol tolérées ne sauraient être légitimées.

*En matière de décentralisation*, on constate un effort d'amélioration des capacités communales de gestion. Par ailleurs, du point de vue de l'information foncière, il existe à Abidjan, un système d'information foncière qui fait à présent l'objet d'une réforme. Dans les autres villes du pays, un tel système est encore inexistant mais apparaît comme une préoccupation. Il n'existe pas encore de code foncier en Côte d'Ivoire, mais la loi du 4 septembre 1997 et le décret d'application établissent un cadre juridique novateur par rapport à la situation antérieure.

*En ce qui concerne l'impact des recommandations du plan global d'action et des plans nationaux*

*sur la pratique des professionnels de l'aménagement foncier*, on peut noter la mise en place d'un cadre juridique de référence qui clarifie et encadre les pratiques des professionnels de l'aménagement foncier; la création de l'AGEF qui permet de régler la question de libération des terres; les exigences de bonne pratique des professionnels de l'aménagement; l'obligation d'avoir accès à des crédits substantiels pour pouvoir mener à terme les opérations d'aménagement prévues dans la nouvelle loi.

En conclusion, on ne peut pas parler d'autonomie communale mais plutôt d'une incursion timide de la commune dans le champ foncier gardé jalousement par l'état. En revanche, à l'égard des pauvres et des acteurs privés, de réels gains semblent être enregistrés. Dans l'ensemble, des efforts sont faits pour rendre conformes les actions des pouvoirs publics aux recommandations d'habitat II. Mais la question de la commune comme joueur mineur sur la scène du foncier demeure encore posée.

## **5. Étude de cas: République Démocratique du Congo**

**Auteur : Lula Mbambi**

### *5.1. Cadre juridique et institutionnel*

*Sur le plan juridique*, la gestion foncière et immobilière en république démocratique du Congo est fondée sur la loi n° 73-021 du 10 juillet 1973, modifiée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

*Sur le plan institutionnel*, la loi précise que le sol et le sous sol appartiennent à l'État. Au niveau national, la gestion foncière relève du président de la république ou de son délégué (ministre ou gouverneurs) et du conservateur des titres fonciers. Au plan local, les chefs coutumiers et les administrateurs des territoires et des communes sont associés à la prise des décisions. Le droit de propriété est toutefois reconnu aux particuliers.

### *5.2. Gestion foncière et gouvernance locale*

*La procédure légale* d'acquisition des parcelles urbaines se fait de deux façons. Elle se fait soit par lotissement officiel, décidée par le président de la république ou son délégué, soit par la démarche d'un client qui obtient d'abord le

bornage d'une parcelle isolée avant de s'engager dans la procédure d'obtention d'un contrat légal. La procédure légale est longue et l'obtention des contrats de location est difficile. Les clients essayent en général de contourner la difficulté soit en confiant le suivi de la procédure au géomètre chargé du lotissement, soit en achetant le terrain aux chefs coutumiers qui n'ont aucune compétence en matière foncière. Ainsi, la production des terrains pour l'habitat est faite à 80% de manière informelle et irrégulière et les villes s'étendent sans équipements communautaires viables.

*La gestion foncière est confuse et provoque des conséquences négatives.* Ainsi, la suppression par la loi de toute notion de valeur foncière n'empêche pas que se développe un marché foncier parallèle et une spéculation foncière avec leurs corollaires d'effets néfastes: construction spontanée, non prise en compte des contraintes particulières du sol, manque à gagner pour les finances publiques, difficultés des restructurations.

*En matière de gestion foncière, le pouvoir n'est pas décentralisé.* Les interventions des collectivités locales sont informelles et donc illégales. Elles doivent récolter les informations et les transmettre aux administrations centrales, mais ne disposent ni des expertises humaines et techniques, ni des moyens financiers nécessaires.

*Par ailleurs, l'information sur le foncier n'est pas actualisée.* Le SIF est détenu par le service du cadastre au ministère des affaires foncières, mais ne couvre que Kinshasa et quelques chefs lieux de provinces. En outre, les informations sont complètement dépassées par la croissance urbaine et le pourcentage des zones couvertes n'est pas déterminé.

### 5.3. Organisation de la profession d'aménageur

*L'administration foncière n'a pas favorisé l'installation de sociétés de promotion foncière* et il n'en existe aucune qui soit opérationnelle actuellement. L'expertise nationale (géomètres, urbanistes, architectes) n'est ni inventoriée, ni organisée en association professionnelle reconnue par les textes. Les experts sont recrutés par les entreprises de construction ou par les administrations publiques. Le niveau de formation

d'un expert n'est pas strictement défini et les lotissements, y compris officiels, sont conçus, agréés et matérialisés par des individus sans formation supérieure.

*La profession d'aménageur est remplie par les pouvoirs publics* à travers une commission qui regroupe le ministère des affaires foncières, celui des travaux publics et des services spécialisés (SNEL, REGIDESO).

*Les géomètres ne sont pas répertoriés ou organisés en association* et travaillent sans agrément. Il n'y a pas de bureaux de géomètres. Ceux-ci sont consultés à titre individuel et leur principal employeur est l'Etat. Ils sont donc confrontés à des problèmes de formation, de matériel, d'effectif et d'organisation.

### 5.4. Impacts du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier

*La réorganisation du secteur d'aménagement foncier est l'une des priorités* inscrite dans l'élaboration du plan d'action national pour l'habitat, destiné à orienter les politiques d'urbanisme et de gestion foncière. Avec l'appui du programme des Nations Unies pour le développement, le gouvernement a initié le projet ZAI/97/016/A/01/56 et installé un organe chargé d'élaborer ce plan national. Rattaché au secrétariat général de l'urbanisme et de l'habitat, ce projet est un cadre de concertation et de coordination opérationnel pour les diverses institutions du secteur des établissements humains.

*La mise au point de ce plan d'action national a connu du retard* en raison des bouleversements politiques qui secouent la République démocratique du Congo depuis 1996. Ce plan global d'action qui devait être élaboré après la conférence sur l'Habitat II de 1996 est de ce fait encore en chantier.

## 6. Étude de cas: Guinée

**Auteur : Sory Kouyaté**

Ce rapport permet d'engager la discussion sur l'intérêt de la décentralisation ainsi qu'une réflexion prospective pour une gestion foncière équitable et transparente, comme le suggère le plan global d'action de Habitat II

### 6.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion foncière

Sur le plan juridique, la gestion foncière et l'aménagement foncier sont régis en République de Guinée par différents textes législatifs et réglementaires. Les plus importants de ces textes sont le Code Civil et le Code Foncier et Domanial (CFD) de 1992 qui constituent le fondement du statut du sol et des droits qui s'y rattachent. Le sol a trois statuts et il peut y avoir d'autres opérateurs fonciers que l'Etat: le sol peut appartenir à une personne physique ou morale, l'État ou une collectivité territoriale; les biens qui n'ont pas de propriétaire connu appartiennent à l'État; enfin, les choses n'appartenant à personne mais dont l'usage est commun à tous correspondent au Domaine public.

Au plan institutionnel, l'État (services publics et parapublics), les collectivités locales et toute personne physique ou morale propriétaire foncier sont habilités par les textes à concevoir et à réaliser, sous certaines conditions, des opérations d'aménagement foncier dans les zones urbaines et périurbaines.

Au niveau national, la définition et la mise en œuvre de la politique foncière incombe au ministère de l'urbanisme et de l'habitat, MUH (Décret N°96/111/PRG/SGG du 29 Août 1996), qui intervient selon plusieurs modalités. Il le fait à travers la direction de l'aménagement des terrains urbains (DATU) et la DOCAD, qui sont des services centraux qui choisissent ensemble les sites à aménager; la SOLOPRIMO, un service parapublic créé en 1986 met les parcelles assainies sur le marché à Conakry seulement pour le moment. Il le fait enfin à travers des services déconcentrés (7 Inspections régionales, la Direction de l'Urbanisme et de l'habitat de la ville de Conakry, 33 Directions préfectorales de l'urbanisme et de l'habitat).

Les collectivités locales, notamment la ville de Conakry et les communes urbaines constituent le deuxième groupe institutionnel habilité à concevoir et à réaliser des opérations d'aménagement foncier dans les zones urbaines et périurbaines. D'après le CFD, les collectivités locales sont responsables de la tenue du Plan

Foncier. Elles peuvent demander l'immatriculation des immeubles du domaine des collectivités territoriales, attribuer les terrains et déterminer les conditions de l'attribution. Le code foncier et domanial prévoit aussi la mise en place de commissions foncières au niveau de chaque commune. Ce sont des instances consultatives où siègent des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales. Enfin, au niveau des quartiers (dans les Communes Urbaines), des responsables sont chargés des questions foncières, principalement du règlement des litiges. En pratique, les responsabilités dévolues aux collectivités locales restent encore du domaine de la théorie. En effet, seule la ville de Conakry, qui est à la fois une circonscription administrative et une collectivité locale est aujourd'hui habilitée à aménager des terrains. Les raisons invoquées pour justifier le retard du transfert des compétences en direction des communes sont multiples, mais les principales sont le manque de compétences et de ressources.

Une fois que le site est choisi, la responsabilité de l'opération incombe à l'un des trois aménageurs attirés : la DATU, la direction de l'urbanisme et de l'habitat de la Ville de Conakry ou la SOLOPRIMO. Quel que soit l'intervenant, le dossier d'aménagement doit obtenir le visa de la DATU avant le lancement de l'opération.

Lors des opérations d'aménagement, l'équipement des terrains n'est pas la règle. En général, les aménageurs matérialisent plus ou moins la voirie secondaire et tertiaire. Un piquetage du terrain et une ouverture sommaire des voies sont les actions les plus courantes. Les concessionnaires d'eau et d'électricité viennent en général beaucoup plus tard. Il n'y a pas de coordination entre les différents intervenants. Les terrains libres ou faiblement occupés sont devenus rares dans les grandes villes et leurs périphéries. Sans restructuration des quartiers dits irréguliers, il devient quasiment impossible de produire et de distribuer des terrains pour l'habitat. D'ailleurs, les habitants de ces quartiers expriment de plus en plus le besoin de faire régulariser leurs occupations, et prennent des initiatives dans ce sens.

Le schéma d'intervention décrit ci-dessus suggère un terrain faiblement ou pas occupé. En fait, un

tel schéma devient de plus en plus rare dans les grandes villes telles que Kankan, Labé, N'Zérékoré, Kindia, et plus particulièrement dans la capitale Conakry. Dans toutes les villes de Guinée, l'habitat irrégulier occupe l'essentiel de l'espace urbain mais les habitants de ces zones expriment plus souvent que par le passé le besoin de régulariser leurs quartiers.

La répartition des responsabilités entre collectivités locales et pouvoir public en matière de restructuration n'est pas codifiée. La pratique est la suivante: sur les terrains faiblement occupés, l'Etat prend en général la responsabilité de mettre en œuvre une opération de restructuration. Dans les zones denses ou en voie de l'être, celles-ci sont initiées par les collectivités locales ou (c'est de plus en plus fréquent) par la population elle-même, constituée en association.

L'aménagement porte essentiellement sur la voirie et le parcellaire, et dans la mesure du possible, la réservation de site pour les équipements socio-communautaires. Les parcelles créées appartiennent à leurs propriétaires initiaux. Des échanges de parcelles ou de morceaux de terrains peuvent se faire sous forme de compensation. Ainsi, l'aménagement se fait en minimisant les cas d'éviction (voire sans éviction). Quand cela ne peut pas être évité, une solution de recasement sur place est trouvée. Lors des opérations de restructuration, les questions d'équité et de transparence sont mieux traitées que dans les opérations ou projets publics, en raison de l'implication des personnes concernées par l'opération dans tout le processus. Le bureau du quartier, le conseil des sages, les associations des jeunes et des femmes ainsi que les autres habitants se concertent. Les notions d'équité et de transparence n'apparaissent pas ici comme des critères d'attribution.

*En matière d'information sur le foncier en zones urbaines et périurbaines*, différents systèmes sont utilisés à Conakry et dans les autres villes du pays. Le système le plus courant est le cadastre urbanistique, qui couvre les quartiers lotis ou restructurés. Ce cadastre sur support-papier est mal conservé. Depuis trois ans, Conakry a entamé l'informatisation de son système d'information foncière. Le nouveau système est utilisé par le

bureau de la conservation foncière et la direction du cadastre (les deux services sont mis en réseau) et permet de localiser les terrains et de définir de façon précise les coordonnées des immeubles à immatriculer ou devant faire l'objet de transactions. Au moins 80% des zones urbaines et périurbaines sont couvertes par l'un (ou plus) de ces SIF existants, mais la mise à jour des SIF se fait très rarement.

## *6.2. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation*

*Les rapports entre le pouvoir central et les collectivités locales sont caractérisés par une forte centralisation des décisions en matière foncière.* Par ailleurs, l'accent est presque exclusivement mis sur l'enregistrement et la publication des droits réels, au détriment de la sécurisation. N'exerçant pas les prérogatives qui leurs sont dévolues par la loi foncière (le CFD) depuis 1992, les collectivités locales ne participent pratiquement pas au processus concernant le recueil, la gestion et la mise à jour de l'information foncière.

*Toutefois, quelques évolutions significatives se dessinent*, fruits des confrontations actuelles sur le terrain de la gestion foncière. En effet, depuis quelques années, les opérations d'aménagement ou de restructuration initiées par l'administration centrale se traduisent souvent par des échecs. C'est le cas des lotissements de Yattaya - Kobaya (127 ha) et de Yattaya - extension (92 ha), aménagés entre 1991 et 1995, ou encore du projet de restructuration du secteur de Kiroti (25 ha) initié en 1993 dans la commune de Ratoma, une des cinq communes de la ville de Conakry. Bien que le manque de transparence et d'équité subsistent toujours dans les procédures d'accès au sol, il est certain que l'implication des collectivités locale favorisera l'accès au sol aux plus pauvres. Ce transfert des responsabilités aux collectivités locales semble aujourd'hui inéluctable, même si le processus sera long.

*L'outil principal qui définit le cadre de la décentralisation en matière de gestion foncière est le CFD.* Il confère des responsabilités importantes aux collectivités en matière de gestion et

d'attribution du sol. Tout reste à faire en matière technique, budgétaire et fiscale. Par contre, un comité interministériel de suivi et de mise en œuvre du CFD a été mis en place en Janvier 1997. Il a notamment pour tâches, la diffusion et la vulgarisation du CFD, la coordination des acteurs intéressés, la formation de tous les cadres impliqués dans la mise en œuvre du CFD.

Dans la perspective de l'association d'autres acteurs que les administrations locales, la politique de l'habitat (1989) prévoit une diversification des aménageurs, le code de l'urbanisme, l'intervention des associations foncières urbaines. Ces initiatives ne connaissent pas encore de début d'exécution.

### *6.3. Gouvernance et gestion foncière urbaine: partenariat entre acteurs privés et pouvoir public*

En l'absence de mesures transitoires et de stratégie de mise en œuvre, le CFD promulgué en 1992 a créé une confusion dans la gestion foncière avec des effets dévastateurs, en particulier à Conakry. Dans un contexte de faible croissance économique et faute d'opérateurs privés formels susceptibles d'intervenir dans les projets d'aménagement foncier, le vide laissé par les pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) a été occupé par des acteurs informels, "les propriétaires coutumiers", appuyés et relayés par d'autres acteurs mettant en œuvre les stratégies individuelles et spéculatives d'appropriation du sol. Pour toutes ces raisons, la Guinée est actuellement dans une situation où les filières publiques d'accès au sol sont devenues totalement inopérantes; où les filières privées formelles ne peuvent se développer, faute d'un système approprié de financement et où la quasi-totalité de la production de terrains pour l'habitat est assurée par les filières informelles (coutumières, populaires) avaient, des aménagements hors normes.

*Les procédures d'aménagement les plus courantes suivent soit la filière publique, soit celle des collectivités territoriales. Dans le premier cas, elles s'appliquent tant aux opérations d'aménagement qu'aux restructurations. Dans le second cas, elles concernent surtout la restructuration des quartiers irréguliers. La mise en œuvre est déclenchée lorsque tous les protagonistes (MUH, Commune, quartier, propriétaires des terrains) se sont mis d'accord.*

*Le partenariat entre acteurs privés et publics s'est traduit par quelques opérations d'aménagement foncier impliquant l'Etat, des collectivités territoriales, les propriétaires coutumiers ou populations. Un autre type de partenariat s'applique à des terrains agricoles ou présentés comme tels, et se situant à la périphérie de la ville, dans les zones en voie d'urbanisation.*

*Les causes du succès des opérations menées en partenariat sont la concertation et la transparence par l'implication effective des partenaires dans le processus d'aménagement.*

### *6.4. La profession d'aménageur foncier: formation, organisation de la profession, technique d'intervention, difficultés rencontrées*

*La profession d'aménageur foncier privée n'est ni organisée, ni réglementée, ni privée. Par contre, le secteur informel est puissant: environ 70 % des superficies nouvellement occupées en relèvent. Il n'existe pas de statistiques concernant la profession des aménageurs fonciers. Les problématiques actuelles démontrent bien la nécessité de promouvoir la gestion foncière en diversifiant les intervenants dans l'aménagement foncier. Un programme minimal peut permettre cette promotion, à travers notamment l'élaboration des textes régissant l'activité des aménageurs; la vulgarisation des textes produits; la définition et la mise en œuvre d'un programme d'appui à la promotion de la profession et l'ouverture au secteur privé.*

*L'exercice de la profession de géomètre expert est réglementé par l'Ordonnance N° 039/PRG/87 du 7 mai 1987 et l'Arrêté N° 1201/MUH/CAB/88 du 9 Février 1988. Pour exercer en Guinée, les géomètres doivent recevoir l'agrément du conseil de l'ordre national des géomètres experts. La profession compte 15 géomètres dont 6 dans le secteur privé et 9 dans le public. Chacun des privés a ouvert son propre bureau. Il n'y a pas de géomètre privé étranger ayant ouvert un bureau en Guinée. Ces bureaux privés réalisent environ 70% des aménagements du secteur public: travaux généraux, fonciers et d'ingénierie. Cette charge de travail n'est pas particulièrement élevée, compte tenu de la faible importance des opérations d'aménagement officielles. Plus de*

70% du temps d'activité est consacré aux travaux fonciers. Cependant, les pouvoirs publics ne reconnaissent pas aux géomètres la capacité de mener des opérations de lotissement et d'aménagement sans l'appui d'aménageurs-urbanistes.

*Les aménageurs fonciers et les géomètres rencontrent de nombreuses difficultés, et leurs besoins sont relatifs notamment à l'organisation, à travers la création d'un cadre juridique et institutionnel approprié; la formation et le perfectionnement; la formation continue des cadres et agents des bureaux aux dernières techniques de la profession ; l'équipement et le crédit.*

#### *6.5. Impact du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement*

A l'instar des autres pays, la Guinée a pris une part active dans la préparation de la conférence d'Habitat II. Au terme de ce forum, un Comité consultatif de suivi a été mis en place. Mais ce comité n'a pas fonctionné. Ajouté à cela la non application du code foncier et domanial on peut affirmer que l'impact du plan global d'action d'Habitat II sur les pratiques d'aménagement foncier reste très peu perceptible en Guinée.

### **7. Étude de cas: Mali**

**Auteur : Abdallah Boumediene**

La population urbaine du Mali est estimée à 2,3 millions d'habitants, soit 25% de la population totale. Elle croît de 4,1% et se répartit dans 70 villes dont 6 grandes, 9 moyennes et 53 petites. Les services urbains font partout défaut et les lotissements, même privés, sont souvent de simples quadrillages sans viabilisation.

#### *7.1. Cadre juridique et institutionnel*

Le Mali dispose d'un code domanial et foncier représenté par la loi 86-91 AN-RM du 12 juillet 1986.

*Les institutions responsables des opérations d'aménagement foncier au niveau de l'État sont nombreuses. C'est la direction nationale des impôts, sous tutelle du ministère des Finances, qui est gestionnaire des terres au nom de l'État, alors*

que la direction nationale de l'urbanisme et de la construction est responsable de la politique nationale de l'urbanisme et de la construction. Sont aussi concernés par les opérations foncières, la direction nationale de la cartographie et de la topographie, qui est appelée à se transformer en institut géographique national; l'office malien de l'habitat ainsi que la Banque de l'habitat.

*D'autre part, à la faveur du processus de décentralisation, le niveau local est également impliqué. Il en est ainsi du haut commissariat, structure déconcentrée de l'État au niveau de la région; de la mairie de Bamako qui coordonne les actions des six communes qui composent le district et enfin des 701 autres communes (19 anciennes et 682 créées par la loi 96-059 qui fait partie du dispositif de la décentralisation).*

*Un troisième groupe d'intervenants comprend enfin les entreprises de génie civil, les sociétés immobilières, les ordres professionnels d'urbanistes et de géomètres, l'agence de cession immobilière et la cartographie polyvalente de Bamako.*

#### *7.2. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale*

*Le Mali est engagé depuis 1991 dans un processus de décentralisation qui constitue un des points forts de la politique de développement urbain du gouvernement. Ce processus est fondé sur un arsenal juridique important, qui compte la loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales; la loi 96-059 du 16 octobre 1996 portant création des communes; la loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et gestion du domaine des collectivités territoriales; la loi 96-051 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales des communes; la loi 96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent.*

*Ce processus se traduit par la création de 701 communes administrées par des élus locaux, la création d'un domaine communal et l'octroi de l'autonomie financière aux communes. Les communes sont ainsi les institutions responsables de la conception et de la réalisation des opérations de régularisation et de restructuration foncière dans les zones d'habitat irrégulières.*

La libre administration des collectivités territoriales par transfert de compétences, notamment en matière d'urbanisme, d'aménagement foncier et de protection de l'environnement rend nécessaire, de nouvelles procédures ainsi que de nouveaux rapports entre élus, fonctionnaires locaux et professionnels du secteur privé.

*Du point de vue des procédures d'aménagement*, la planification urbaine repose sur deux documents d'urbanisme: le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et le plan d'urbanisme sectoriel (PLUS) qui détaille le schéma directeur. Par ailleurs, l'application de ces documents d'urbanisme se fait à travers le montage et la mise en œuvre de programmes opérationnels qui sont notamment le lotissement et la réhabilitation. Mais on peut aussi citer les opérations concertées d'extension urbaine, la restauration immobilière et la rénovation urbaine. Ces opérations, ainsi que celle de réhabilitation sont menées soit par l'État, soit par les collectivités, soit par les populations occupant les zones concernées.

*En ce qui concerne l'information foncière*, il existe un SIF à Bamako, dénommé cartographie polyvalente (CARPOL). Il couvre 90% de la superficie de la ville, mais ses données ne sont pas actualisées, les autorités intervenant dans l'immobilier ne communiquant pas leurs informations à la CARPOL. Les autres villes du pays ne disposent pas de ce système d'information. Il existe cependant un observatoire du foncier couvrant l'ensemble du pays, mais qui ne peut pas donner de précisions détaillées sur le foncier.

### 7.3. Acteurs de l'aménagement foncier

*Dans les centres urbains, la faiblesse de l'offre formelle de terrains a favorisé l'émergence d'un marché foncier parallèle spéculatif* qui est dynamique et rémunérateur, mais inaccessible au plus grand nombre. Cette situation conduit en retour, au développement de l'habitat sur le domaine privé de l'État, sous le couvert du droit coutumier. Du point de vue des services urbains, les investissements réalisés se sont concentrés dans les zones d'habitat formel, bien que les zones d'habitat spontané soient devenues aujourd'hui incontournables dans la dynamique de l'aménagement urbain.

*Dans ce cadre, le ministère de l'urbanisme et de l'habitat a élaboré en 1995, une « stratégie nationale du logement »* avec pour objectif, l'accès à un logement décent pour les populations à faible revenus. Les opérations d'urbanisme se font à partir des produits de base qui sont la parcelle, le logement et les infrastructures. Ces dernières dépendent en partie des pouvoirs publics (eau, électricité, collecteur d'évacuation d'eau) et en partie des communes (jardins d'enfants, marchés de quartier...).

On distingue plusieurs types d'opérations d'urbanisme. Les acquisitions foncières qui se font auprès de l'Etat, des collectivités et des privés; les aménagements de terrains qui comprennent différents niveaux de viabilisation; les opérations immobilières. Ces dernières consistent en la réhabilitation de tissus anciens et la réalisation de nouvelles unités d'habitation en vue de renforcer la sécurité foncière, densifier le tissu urbain et améliorer les services.

*Toutes ces opérations sont menées de concert* avec les populations concernées, les collectivités, l'Etat et les bureaux d'études privés d'urbanisme, de topographie et d'ingénieurs conseils. Elles poursuivent en outre le double objectif de rentabilité financière et économique.

*Le partenariat suppose toutefois aujourd'hui, une re-définition des rôles et l'élargissement du champ de communication* entre tous les acteurs de la gestion foncière. Les municipalités rencontrent d'importantes difficultés dans la négociation des projets et le secteur privé manque sérieusement de professionnalisme. La société civile reste par ailleurs embryonnaire, même si la dynamique institutionnelle actuelle est favorable à son émergence. Ainsi, à l'échelle des départements ministériels, il est indispensable de clarifier les attributions pour éviter les conflits de compétences. Au niveau de la société civile, où ont émergé des bureaux d'étude et des ordres professionnels, des efforts ont été faits. Une loi régit toutes les professions du BTP en ordre (urbanistes, géomètres, ingénieurs conseils en plus des architectes votée depuis 1990) et en syndicat pour les entrepreneurs (SYNABAT).

*Le programme spécial « sauvons notre quartier », initié en 1993, qui vise la réhabilitation et l'intégration urbaine des quartiers spontanés dans le district de Bamako, est un modèle d'opération retenu par la stratégie nationale du logement et l'expérience doit être encouragée pour d'autres villes du pays. Il concerne 22 quartiers et a été approuvé par le gouvernement en mai 1995. Pour atteindre les objectifs fixés, le montage autorise l'occupation anticipée du domaine privé pour y effectuer les aménagements appropriés, la régularisation intervenant à posteriori sur la base des dispositions du cahier des charges approuvé par le gouvernement. Le volet institutionnel prévoit une commission de réhabilitation pour chaque quartier, impliquant tous les partenaires. Le volet financier fait aussi appel à la contribution des populations et aux subventions de l'État et des organismes financiers nationaux et internationaux. Du point de vue opérationnel, la durée fixée pour l'ensemble du programme est de 5 ans, étalés sur plusieurs phases. La première phase a été exécutée à 95% et les autres phases sont amorcées.*

De nombreuses difficultés ont émaillé ce projet, aussi bien du point de vue du fonctionnement des commissions, traversées par des dissensions et un manque de concertation et de transparence; que du point de vue opérationnel avec la mauvaise gestion des parcelles de recasement et la diversité des interprétations de la notion d'occupation anticipée du domaine de l'État. Les recommandations vont dans le sens de la résorption de ces difficultés, notamment en vue d'éviter les fraudes et d'observer strictement le cahier des charges.

#### *7.4. La profession d'aménageur foncier*

*Les géomètres exerçant dans le secteur privé sont régis par la loi n° 97-026 du 20 mai 1997 régissant la profession de géomètre expert et son décret d'application n° 98-066 du 20 mai 1997. Les titulaires du diplôme de géomètre expert ou d'ingénieur sont soumis à un stage préalable de 18 mois dans un cabinet et doivent obtenir l'agrément de l'État pour exercer. Les documents élaborés par les géomètres privés doivent être obligatoirement validés par les géomètres du secteur public, notamment en matière de travaux fonciers.*

*Le secteur privé compte 40 géomètres experts et 5 entrepreneurs des travaux cartographiques et topographiques. Plus de 200 sont employés dans le secteur public, dont certains qui exercent en parallèle en tant que géomètres privés informels. Le nombre de bureaux de géomètres est de 45, tous nationaux. En trois ans, le secteur privé a réalisé 70% des opérations d'aménagement, contre 30% pour le secteur public. Les tâches habituelles des géomètres du secteur privé sont les mêmes que celles du secteur public à l'exception de la cartographie, la géodésie, la photogrammétrie et la restitution.*

L'unique organisation professionnelle qui regroupe les géomètres du secteur privé est l'ordre des géomètres experts du Mali. Les entrepreneurs ne sont pas encore organisés. Il existe en outre, un ordre des urbanistes, un ordre des ingénieurs conseils, une association des urbanistes du Mali et une associations des géomètres du Mali. Il faut cependant l'appui d'aménageurs urbanistes professionnels pour que les pouvoirs publics reconnaissent aux géomètres publics et privés, la capacité à mener des opérations de lotissement et d'aménagement qui sont pour l'heure, de leur seul ressort.

*Les besoins des géomètres sont relatifs à la formation continue, notamment en informatique et en législation; à une structure de maintenance du matériel; à la fourniture d'équipement en matériel topographique.*

## **8. Étude de cas: Niger**

**Auteur : Belko Garba**

### *8.1. Cadre juridique et institutionnel*

*Sur le plan institutionnel, les aménagements fonciers urbains sont restés au Niger, un monopole des administrations publiques et parapubliques. La direction de l'urbanisme est placée sous la tutelle du ministre de l'équipement avec des structures déconcentrées dans chacun des huit départements du pays. L'atelier national d'urbanisme (ANU) joue le rôle d'ingénieur conseil pour les collectivités et étudie les avant projets et projets de schéma d'aménagements fonciers. Les services des affaires domaniales sont chargé de*

l'aménagement foncier dans chacune des mairies. Ils sont dirigés par un ingénieur du cadastre ou un urbaniste détaché de son service. La commune est une personne morale de droit public. Elle dispose d'une autonomie financière et ses ressources proviennent notamment de la vente des parcelles aménagées

*Sur le plan juridique*, l'identification des sites aménageables relève des services techniques de la mairie, des services locaux de l'urbanisme et du Centre Foncier relevant de la Direction Régionale des Impôts (DRI). La mise en œuvre des opérations d'aménagement impose que la mairie fasse élaborer l'avant projet et obtienne de la Caisse de Prêt aux Collectivités Territoriales notamment, le financement de l'opération d'aménagement foncier. Notons que l'aménagement foncier urbain est conçu comme un urbanisme de rattrapage. L'équipement des terrains ne vient que longtemps après l'implantation du lotissement

*En matière de régularisation foncière*, il n'existe pas une structure permanente ayant pour tâche exclusive la réalisation des opérations de régularisation et de restructuration foncière. Cette tâche est dévolue aux services des affaires domaniales des Mairies en collaboration avec les services techniques étatiques. Il arrive que les Mairies engagent des actions punitives au bulldozer pour "aménager" les zones d'habitat irrégulier. L'espace urbain d'une manière générale phagocyte des anciens noyaux villageois ou nouveaux noyaux à régulariser. Les procédures suivies au cours des opérations de régularisation ne sont ni transparentes dans le choix des quartiers, ni objectives dans les critères de réinstallation et d'accessibilité au sol. Les opérations ne visent généralement pas des objectifs sociaux bien que les autorités centrales soient très sensibles aux mouvements de contestation et aux manifestations de mauvaise humeur des populations.

Après l'implantation du plan d'alignement des lotissements, leurs actes de cession sont délivrés. En cas de restructuration les allocations ou le dédommagement (25 % de la valeur d'usage actuellement) se font par foyer au prorata des terres concédés ou en rapport avec les dommages causés.

*La Gestion Foncière* est du ressort de la Direction des Affaires Domaniales et Cadastreales (DADC).

Néanmoins les services des affaires domaniales des collectivités locales (Mairies) gèrent de l'information foncière sommaire ne serait-ce que par la délivrance des actes de cession et la tenue des registres d'affectation et d'allocation des parcelles.

*En matière d'information foncière*, Il existe en milieu urbain un SIF urbanistique lié au développement du front des lotissements de chaque ville. Ainsi toute ville qui a fait l'objet d'un premier lotissement dispose du système d'information relatif aux zones loties. Les 42 communes urbaines que compte le pays ont leur SIF sommaires. Dans la capitale, il existe à côté du système d'information urbanistique, un système cadastral réalisé en 1983 couvrant 75 % de la ville. Il existe également un système foncier légal depuis 1907, et 19 000 titres fonciers ont été créés toutes zones confondues, soit moins de 2 % des surfaces urbaines. Au niveau des communes, chacune organise son système d'information comme il peut. Il n'y a aucun lien entre leurs informations et celles du Cadastre au sujet des propriétaires et de la configuration des propriétés. Par ailleurs, les dirigeants communaux ne semblent pas animés de la volonté de mettre en place un SIF comme un outil stratégique de bonne gouvernance. Chaque fois qu'un géomètre ou un aménagiste a besoin d'informations pour travailler, il doit s'adresser au cadastre ; l'information détenue par les communes étant soit inexploitable, soit occultée.

La couverture en termes de triangulation et/ou de polygonation principale et secondaire est de 90%. Un réseau de nivellement hérité de la période coloniale est relativement en bon état et exploitable. Quant aux lotissements, les dossiers réalisés avant 1985 sont conservés à la DADC. Depuis qu'elles sont autonomes, les communes font parfois réaliser des lotissements sans plans et sans dossier de calcul par des "cabinets" de géomètres de bas niveau.

Le Cadastre fiscal de Niamey, réalisé en 1983, a permis de couvrir toute la partie de la ville régulièrement lotie d'un système d'informations sur les propriétés et leurs propriétaires. Les autres communes soit 39 au total n'ont rien de

comparable. On peut noter que depuis bientôt quinze ans, le cadastre ne dispose pas d'assez de moyens techniques et financiers. Il a perdu sa vocation centralisatrice d'organiser l'information foncière à telle enseigne que cette information est éclatée dans une multitude d'administrations publiques, parapubliques et dans des cabinets privés. L'information foncière portant sur les titres fonciers est certainement la plus complète et à jour. Elle est de faible portée soit moins de 1 % de superficies loties.

## *8.2. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale*

La loi n° 98-29 du 14/09/1998 qui n'est pas encore applicable, fixe les compétences des régions, des départements et des communes après l'installation des autorités élues. Elle établit les rapports entre le pouvoir central et les régions, départements et communes. Le conseil régional est dirigé par un président qui dispose de pouvoirs en matière d'aménagement foncier urbain. Le Gouverneur de région, représentant de l'État, dispose d'un pouvoir de tutelle sur les services déconcentrés y compris ceux qui interviennent en matière d'aménagement foncier. Aux niveaux départemental et communal, les mêmes rapports existent entre le président du conseil régional ou le maire selon le cas, et respectivement le préfet et le sous préfet, représentant de l'État.

*En attendant l'installation d'autorités locales élues, les entités sont dirigées par des Maires, sous-préfets et préfets nommés par décret pris en conseil des ministres.* En matière d'aménagement foncier, ils agissent comme des maîtres d'ouvrage ; la maîtrise œuvre étant assurée par le service départemental de l'urbanisme. La gestion foncière est assurée par le service des affaires domaniales de la commune ou par l'agent voyer de la sous-préfecture. Il y a peu de coordination entre les services fonciers de l'administration centrale et ceux des collectivités.

*Les rapports évoluent positivement vers une décentralisation des responsabilités en général.* Bien que l'aménagement foncier et la gestion foncière apparaissent comme des instruments d'exercice de la responsabilité publique, les textes

nouveaux portant sur la décentralisation n'insistent pas davantage sur le sujet. Cet objectif est formulé dans la loi sous la formule lapidaire de " planification et programmation urbaine " alors même qu'on peut planifier et programmer l'urbain sans faire de l'aménagement foncier et de la gestion foncière. En matière de gestion et d'aménagement foncier il n'y a guère de transparence. En l'absence de tout contrôle et de plaintes, tous les abus sont possibles et l'équité d'accès au sol est un vain mot.

*En ce qui concerne les outils de mise en œuvre de la décentralisation en matière de gestion foncière, il y a tout un arsenal juridique comportant une quinzaine de lois et règlements.* Parmi les plus récents, on peut citer l'Ordonnance n° 97-005 instituant les documents d'urbanisme prévisionnel ainsi que les outils de contrôle du sol urbain; le Décret n° 96-006 du 14/03/96, portant création, attribution et composition du comité inter-ministériel d'aménagement du territoire; le Décret n° 97-305 fixant les modalités d'élaboration d'approbation et de mise en vigueur des documents d'urbanisme prévisionnel; le Décret 97-304 du 8/03/97, portant création, attribution et organisation des organes consultatifs de l'habitat en matière d'urbanisme et d'habitat; le Décret 97-306 fixant les modalités d'établissement d'approbation et de mise en vigueur des plans de lotissements.

*Les besoins techniques pour soutenir le processus de décentralisation qui est encore en chantier sont importants:* création d'un registre foncier urbain, programmation des investissements, maîtrise d'ouvrage technique, meilleure utilisation de la maîtrise œuvre dont le renforcement doit permettre au niveau municipal, l'organisation communale ; la gestion financière ; la réalisation d'outils de mobilisation des recettes fiscales.

En matière de gestion foncière urbaine le partenariat n'est compris qu'entre l'ensemble des administrations publiques et parapubliques concernées et les programmes des bailleurs de fonds. Il n'existe pour l'instant aucune forme de partenariat entre acteurs publics et privés et les chefferies traditionnelles, simples auxiliaires de l'administration, sont associées à titre consultatif aux décisions y relatives.

### 8.3. Acteurs publics et privés de l'aménagement foncier

En matière de production des terrains, les acteurs publics devançant largement les autres: 75 à 80% selon les villes contre 0,5 à 1% pour les acteurs privés formel, 10 à 15% pour les acteurs privés informels; le reste allant aux espaces verts et plans d'eau.

*La part des acteurs dans la production foncière a évolué en dents de scie.* Actuellement les privés informels ont le vent en poupe. A Niamey le Préfet-président de la communauté urbaine a mis en chantier un système de zone d'aménagement concertée (ZAC) dont les résultats sont attendus. Par ailleurs, les caractéristiques des lotissements publics ont évolué avec la dégradation des conditions de gestion et de la discipline administrative. Aucun des équipements n'est réalisé en même temps que le lotissement. De 1960 à 1985, ils sont de 100 à 200 ha. Après 1985 les lotissements sont plus grands 1 000 à 2 000 ha. Tout en s'implantant comme par le passé, ils sont plus irréguliers au regard des textes et des procédures.

Les lotissements irréguliers informels, de 10 à 20 ha, sont tracés au cordeau ou font appel au service d'un géomètre. Leur aspect physique montre une voirie labyrinthique et un habitat plus resserré. Ils ne prévoient pas d'équipements collectifs.

*La procédure officielle* actuelle réalisée par les collectivités publiques est classique et va de l'identification des terrains au lotissement. La procédure non officielle d'aménagement foncier par les collectivités publiques fait intervenir l'agent des affaires domaniales, mais relève plus d'une stratégie du fait accompli puisque la demande d'officialisation à la commission nationale d'urbanisme se fait après coup. La procédure officielle d'aménagement foncier à l'intérieur d'un lotissement ancien par les collectivités publiques et les géomètres est plus rapide car après la densification des îlots et le recensement des foyers, le tracé et la vente suivent vite, surtout par rapport aux nombreuses étapes de la procédure des établissements publics, banques, sociétés immobilières. Dans les procédures informelles par les propriétaires de champs, ceux-ci requièrent les services d'un

géomètre qui leur implante les lots et vendent ces lots sous seing privé. Ici, la voirie n'est pas nette. Les acteurs associés à la prise de décision proviennent du niveau central (ministres, préfets...) comme du niveau local (maires, sous-préfets...).

*Les opérations d'aménagement fonciers ne sont généralement pas réalisées en partenariat.* Le projet Yantala, d'aménagement foncier, financé par le PNUD, le CNUEH - Habitat, est la seule opération de restructuration urbaine d'un quartier réalisée en partenariat public et privé. Il a été développé de 1989 à 1993 au sein du Ministère de l'Équipement sur le quartier Yantala, partie Nord - Ouest de Niamey. De nombreux partenaires ont été associés au projet Yantala qui s'est développé sur deux sites : Site de restructuration d'environ 300 ha; Site de recasement de 10 ha.

Les opérations d'habitat programmées à Niamey sont généralement le fait d'institutions (Poste, Banques...) en partenariat avec l'État, les collectivités et les administrations intéressées. La plus grande opération a été celle réalisée par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) en 1989 pour loger les cadres affiliés. Elle porte sur 208 logements à Niamey sur un terrain de 30 ha. Des opérations d'habitat programmées ont été réalisées à Maradi, Zinder, Tahoua, Diffa, Agadez, Dosso, Tillabéry et Birni N'Koni. Leur importance et leur taille est insignifiante. Les partenaires sont les mêmes que ceux cités ci-dessus.

*Le montage institutionnel et financier d'opérations d'aménagement est classique.* Le schéma simple comporte des opérations techniques de procédure d'acquisition, une phase économique de montage des opérations, une phase de recherche des financements et enfin l'application de l'opération foncière. Le schéma complexe sous forme de projet en partenariat laisse apparaître diverses phases commençant par la définition des caractéristiques du projet, des modalités de financement, des modalités économiques. Le schéma renvoie aussi aux partenaires du projet, à la description des tâches, aux phases de l'opération, à l'administration du projet...

*Les causes des succès des opérations d'aménagement foncier* sont à rechercher dans

l'acquisition régulière des terrains; le respect des règles de droits et procédures foncières; la définition claire des objectifs de l'aménagement foncier retenus; la réalisation de tous les objectifs assignés; le réinvestissement des ressources pour financer par répliquabilité d'autres opérations similaires. Il ne faut pas oublier non plus la sincérité des partenaires; la disponibilité des financements; le paiement des dettes d'impôts fonciers et taxes immobilières et la récupération des plus-values immobilières pour stabiliser les bases financières et administratives des collectivités et éradiquer la spécialisation administrative; la transparence dans la procédure d'établissement des titres de propriétés et l'équité dans les allocations des parcelles.

*Les causes des succès des opérations d'aménagement foncier* sont à rechercher dans la violation des règles d'appropriation des terrains ; le refus de l'observation des règles de prospects; le manque de transparence dans la gestion de l'opération; le développement d'une spéculation foncière administrative nourricière de la spéculation privée ; le manque de transparence et de justice dans les procédures d'allocation et cession des terrains; l'utilisation des ressources provenant de l'aménagement foncier pour les besoins de fonctionnement des collectivités; la confusion dans les procédures d'allocation et les escroqueries foncières (l'attribution d'un même terrain à plusieurs personnes); la vente par anticipation des parcelles d'un aménagement foncier non réalisé.

#### 8.5. *Les professions de l'aménagement foncier*

*Il n'existe pas de textes spécifique reconnaissant et organisant la profession d'aménageur foncier public ou privé.* Toutefois le décret 97 -306 du 8/08/1997 désigne les opérateurs chargés de cette activité sous le nom de " lotisseurs ". Au sens du décret, n'importe qui peut être lotisseur à condition d'être propriétaire d'un terrain à diviser en lot et de constituer un dossier comprenant entre autres obligatoirement, la demande d'autorisation de lotir.

*La profession a besoin d'être reconnue.* Ainsi, le législateur doit exiger que tout requérant public ou privé candidat à un aménagement foncier urbain passe obligatoirement par les services d'un

aménageur privé; que l'agrément d'aménageur foncier soit donné à ceux qui choisissent de s'établir comme tel et remplissent les critères de qualification professionnelle définies et de probité morale et que les aménageurs fonciers se regroupent obligatoirement dans une association professionnelle.

*Parmi les acteurs publics de l'Aménagement foncier*, toutes les collectivités (42 communes et arrondissements) ont parmi leurs attributions, la responsabilité de réaliser des " aménagements urbains ". Par extension, elles réalisent des aménagements fonciers. Parmi les acteurs privés, tous les cabinets de géomètres, d'architecte soit une trentaine, font peu ou prou de l'aménagement foncier sans aucune autorisation. Quant aux acteurs informels, on peut estimer que tous les agents et cadres administratifs de l'administration centrale ou des collectivités nourrissent à un degré ou à un autre le secteur informel de l'aménagement foncier sous la forme de maîtrise œuvre.

La tendance actuelle montre une préférence marquée de l'administration pour le statut quo, que pourraient remettre en cause les bailleurs de fonds. A défaut, cette situation peut durer aussi longtemps que les spéculateurs informels tapis dans les services de l'Etat trouvent leur compte à la désorganisation du secteur et que les experts chargés de définir la politique de développement du gouvernement ne font pas appel à des services de spécialistes.

*Pour ce qui est du rôle des géomètres dans l'aménagement foncier*, notons que le titre de géomètre recouvre plusieurs réalités au Niger. Dans la définition du système francophone, le géomètre est un technicien ayant accompli des études scientifiques (BAC, B + 2 et BAC + 5). Dans la pratique cependant, est géomètre et quel que soit son niveau, tout celui qui sait mettre en station un théodolite et effectuer les observations topographiques (levés, nivellement, dessin de plan). Dans ces conditions, il est difficile de déterminer le nombre de géomètres du pays. On peut toutefois estimer que les géomètres nationaux sont au nombre de 310 environ dont 140 pour le privé, 130 dans le public et 40 dans le secteur para public.

*Concernant le nombre de bureaux de géomètre, il y a 2 cabinets de géomètres nigériens qui satisfont aux critères de titre et de compétence du système de référence de la profession: CEGEF - BELGAM et BETLAS Géomesures; neuf (9) cabinets exercent sans satisfaire aux normes internationales de références. Un seul bureau de géomètre étranger exerce au Niger. Il s'agit d'Ingé-Niger, une antenne de la SFS (La Société Française de stéréo-préparation). Une étude des opérations d'aménagement réalisées par les Géomètres montre qu'au moins trente pour cent sont réalisées totalement par les géomètres et le reste en collaboration avec les Aménagistes Urbanistes publics.*

*Sur le plan législatif, les textes qui régissent l'activité des géomètres privés sont la loi 46 942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres experts fonciers et le décret n° 48 1132 du 12 Juillet 1948 relatif au diplôme de géomètre expert foncier.*

Sur le plan pratique, les géomètres doivent, s'ils désirent soumissionner aux appels d'offres des marchés publics, obtenir l'agrément du ministère des finances et ou celui de l'équipement. Dans tous les autres cas, il n'y a rien d'obligatoire. Il n'y a pas d'ordre de géomètre et la concurrence est féroce entre les informels qui travaillent beaucoup et qui n'ont pas de charges fiscales et les autres. Les documents produits par les géomètres ne sont nullement validés par les géomètres du secteur public ni par des experts commis à cet effet. Cela constitue une gêne pour le Cadastre impuissant. A l'occasion des passation des marchés publics, les travaux sont " contrôlés " par des géomètres publics.

Il existe actuellement des propositions de loi à soumettre à l'Assemblée Nationale qui sont à l'étude au Cabinet BELGAM en vue d'obtenir un statut pour les aménageurs urbanistes et les géomètres. Depuis bientôt dix ans, les géomètres des services publics ont essayé d'élaborer des textes qui n'ont pas abouti à cause d'intérêts divergents.

*Les besoins en matière d'organisation de la profession d'aménageurs fonciers et de géomètres sont importants. Il faut adopter des textes clairs qui protègent les intérêts de l'Etat et de la société civile, des professionnels et de la profession; il*

faut que les textes soient adaptés à la situation et révisables en fonction des besoins globaux ; il faut favoriser la formation de cabinets réguliers, leur assurer leur part de travail et éradiquer l'amateurisme et l'informel dans le secteur par l'exigence de la validation des actes et documents produits; il faut créer un fonds d'investissement pour l'organisation de la profession et la formation; il faut que les associations professionnelles se mettent en place.

*Parmi les principaux problèmes rencontrés dans l'exercice de la profession, il y a la difficulté pour les cabinets réguliers d'accéder aux marchés publics. Ceux-ci sont accordés le plus souvent de gré à gré ou en appels d'offres truqués à des informels qui se font réaliser le travail par des aménagistes et géomètres des administrations publiques; la difficulté d'accéder aux crédits et subventions d'équipement du ministère du plan et des banques; la confusion qui règne sur un marché ou tout le monde est géomètre ; le refus de l'Etat de réguler le jeu; le manque d'assistance experte ponctuelle ou semi-permanente auprès de l'Etat pour aider à organiser ces professions.*

*Pour ce qui est des besoins de la profession, en matière de formation professionnelle, on peut dire que tant que les deux professions ne seront pas organisées, il est risqué de former des chômeurs. Tous les aménageurs-urbanistes publics et géomètres privés régulièrement installés sont en situation de quasi chômage et au moins une dizaine de techniciens géomètres et d'ingénieurs géomètres diplômés de l'ENI de Bamako sont au chômage. Les besoins en formation renvoient à la spécialisation par des stages dans les institutions et bureaux spécialisées étrangers et le retour au système de formation sélective. Les besoins en équipement et en crédit sont également importants pour l'équipement et le fonctionnement des cabinets.*

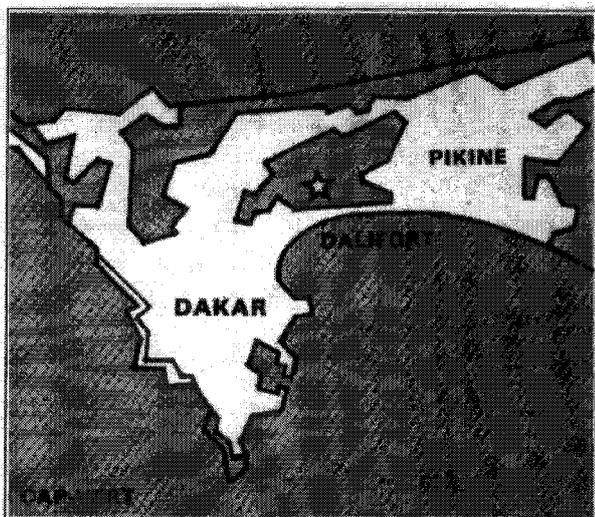
En définitive, les politiques et pratiques d'aménagements fonciers urbains mises en œuvre depuis deux ans ne semblent pas avoir répondu aux principaux objectifs fixés dans le plan global d'action. D'autre part, les résultats des recommandations des plans nationaux de la conférence d'habitat II n'ont eu aucun impact sur la pratique des professionnels de l'aménagement foncier en République du Niger.

## 9. Étude de cas: Sénégal

**Auteur : Landing Sané**

### 9.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion foncière urbaine

Sur le plan juridique (Loi 64-46 du 7/6/64), environ 95 % des terres constituent le domaine national classé en zones urbaines, en zones de terroir et en zones pionnières. L'État peut acquérir des terres par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique et par le droit de préemption.



Au plan institutionnel, la gestion foncière relève pour une large part du ministère chargé de l'économie, des finances et du plan. Aux termes de la loi 96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert des compétences aux régions, communes et communautés rurales et de son décret d'application n° 96-1138 du 27 Décembre 1997, l'État a transféré aux collectivités locales certaines missions tout en gardant des compétences de souveraineté, d'impulsion et de coordination des actions de développement économique et social. D'autres services de l'État et institutions jouent un rôle important en matière foncière. Ainsi, la direction du cadastre est responsable notamment des opérations cadastrales (bornage et plan de morcellement). Elle assure les opérations de création de titres fonciers et assure le contrôle de l'exécution des tâches déléguées aux géomètres privés agréés. La direction de l'enregistrement, des domaines et du timbre est chargée de la gestion

du domaine de l'État, de la préparation des décrets d'immatriculation et d'expropriation et du suivi des procédures. Le receveur des domaines est chargé pour une zone géographique donnée, de l'instruction des dossiers domaniaux, de la rédaction des actes relatifs à l'expropriation et à l'immatriculation des formalités d'enregistrement et de timbre. Le conservateur de la propriété foncière et des droits fonciers s'occupe des formalités foncières de mutation et d'inscription ainsi que de la conservation des titres fonciers de l'État et de la détention des titres fonciers des tiers.

Par ailleurs, le ministère de l'urbanisme et de l'habitat a comme mission générale, la mise en œuvre et l'application de la politique du Gouvernement. Le bureau architecture des monuments historiques qui en dépend assure notamment la recherche et la documentation en matière d'urbanisme et d'architecture; l'établissement des banques et bases de données; l'élaboration des règlements d'urbanisme et d'architecture...

Les collectivités locales ont également des compétences importantes. En matière domaniale, l'État peut leur céder tout ou partie des biens ou immeubles relevant de son domaine privé ou passer avec elles, des conventions portant sur leur utilisation. Il peut aussi leur faciliter l'accès à la pleine propriété dans son domaine privé. D'autre part, la Commune ou la Communauté rurale se prononce sur tous les projets initiés dans leurs limites géographiques. Les terrains du domaine national sis dans les zones urbaines peuvent être immatriculés au nom de l'État et affectés aux Communes. Les décisions d'attribution de parcelles par la commission, présidée par le Maire, font l'objet d'un procès-verbal soumis à l'approbation du représentant de l'État, puis un bail ou un droit de superficie est délivré à chaque bénéficiaire par l'État. En matière d'urbanisme, l'État a transféré aux collectivités locales, l'élaboration de documents de planification (schémas d'aménagement et plans d'urbanisme) et la délivrance d'actes d'urbanisme. La tutelle administrative est supprimée et les actes deviennent exécutoires après approbation du représentant de l'État. Cependant, l'exercice des compétences transférées requiert de la part des

collectivités locales de grandes capacités techniques et financières.

*Au plan régional*, Le Gouverneur est le président de la commission régionale d'urbanisme et de la commission de conciliation. Il signe les actes portant sur le domaine de l'État et fait procéder à l'évaluation de la mise en valeur des terrains faisant l'objet d'expropriation ou d'immatriculation. Un tribunal régional traite les contentieux fonciers. Enfin, le conseil régional créé par la loi 96-07 du 22 mars 1996 sur la décentralisation organise l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité du territoire national, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales.

## 9.2. Aménagement foncier

*Il est mis en œuvre sur la base des documents cadres* que sont les plans et schémas d'urbanisme qui fixent soit dans les grandes lignes (PDU) soit dans le détail (PUD) les dispositions d'aménagement des communes ou agglomérations dans leur ensemble ou en partie. Ils sont désormais élaborés par les collectivités locales après une enquête publique et l'avis de la commission régionale d'urbanisme. Le lotissement peut s'opérer sur un terrain de l'État ou sur un terrain appartenant à une personne privée. Dans toutes les agglomérations, il est soumis à autorisation et comporte des obligations aux lotisseurs et aux acquéreurs.

*Une nouvelle politique de résorption de l'habitat spontané est en œuvre.* Dans cette optique, le projet pilote de Dalifort a été le laboratoire. Les succès enregistrés ont conduit à ériger la restructuration et la régularisation foncière en politique nationale par décret n° 91-748 du 09/07/91. La restructuration englobe la restructuration physique; la régularisation foncière; la réalisation d'infrastructures et d'équipement; le recouvrement des coûts. Les populations sont organisées en groupement d'intérêt économique (GIE) pour assurer leur participation financière. Elles participent également à la mise en œuvre de l'opération et à la détermination des infrastructures à réaliser.

*Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des différents projets* suite à l'extension de l'expérience de Dalifort sont liées aux lenteurs et lourdeurs des procédures administratives, à

l'insuffisance des moyens financiers et aux difficultés de recouvrement, à l'inadaptation de la structure publique chargée de la mise en œuvre de la politique de restructuration. Face à ces difficultés, une nouvelle stratégie de mise en œuvre des opérations de restructuration a été mise en place en vue de créer une structure plus pertinente et en appliquant des techniques, méthodes et modalités plus performantes et mieux adaptées de gestion du secteur privé. C'est ainsi qu'une fondation "Droit à la ville" a été créée en Décembre 1998, pour mettre en œuvre ces opérations.

*Par ailleurs, des opérations d'aménagement concerté (ZAC)*, visant l'aménagement et l'équipement des terrains en vue d'éviter les actions d'aménagement isolées dans une même zone ont été initiées. L'État peut désigner comme maître d'œuvre un organisme public, parapublic ou privé pour l'étude, le financement, la réalisation, la coordination et le contrôle de l'ensemble des opérations d'aménagement. La procédure d'approbation comporte la mise à la disposition du public du dossier de création pendant un délai de 2 mois, la consultation des collectivités locales et la création par décret présidentiel. Une expérience de la ZAC concerne le projet de Mbao-Gare à Dakar, mené en partenariat. La maîtrise d'ouvrage est assurée par la Direction de l'urbanisme et de l'Architecture et un opérateur privé. En l'occurrence l'AGETIP est désigné comme maître d'ouvrage délégué pour faire exécuter les travaux. Le montage financier étant basé sur le principe de la récupération des coûts d'aménagement, les bénéficiaires de lots doivent s'acquitter d'une participation financière. Les participations financières sont versées dans un fonds logé à la BHS (Fonds ZAC) au terme d'une convention signée entre l'État et cette Banque et le montant de la participation est fixé par arrêté. Une première tranche de l'opération qui concerne une superficie d'environ 80 hectares a été réalisée sur une superficie totale de 380 hectares pour cette ZAC de Mbao Gare.

*En ce qui concerne les promoteurs immobiliers*, signalons que dans le cadre du développement de l'habitat social, l'État a créé en 1979 la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS). De nombreux promoteurs publics ou semi-publics ont réalisé des milliers de logements: le SICAP (15000), la SN/HLM (26000), le HAMO (3000), le SCAT-URBAM (3000).

### 9.3. Etat de l'information sur le foncier en zones urbaines et périurbaines

L'information sur le foncier se fait suivant un système classique. Les livres fonciers sont établis par la direction des domaines et renferment les informations relatives au statut du terrain, au propriétaire, à la superficie. Les titres fonciers sont confiés au conservateur de la propriété foncière. Deux projets de cadastre fiscal ont été réalisés à Dakar et à Ziguinchor par l'USAID. L'information foncière nécessite une mise à jour permanente. C'est pourquoi les SIG constituent des outils indispensables. Les services du cadastre et des domaines ne disposent pas encore de cet outil performant

### 9.4. Le rôle des géomètres dans l'aménagement foncier

L'exercice de l'activité de géomètre privé est régie par le décret 60-163/MTP/MS/Top du 14 Mai 1960. Le diplôme requis est celui délivré par les écoles de formation. Actuellement, des géomètres sont formés par l'Ecole Supérieure Polytechnique (ex ENSUT) et leur niveau de qualification est le Baccalauréat plus au moins 2 ans. D'un point de vue statistique, on dénombre 50 géomètres agréés dans le secteur privé; 45 ingénieurs-géomètres dans le secteur public; 48 géomètres nationaux privés et 2 géomètres étrangers agréés. Un projet de loi portant création de l'ordre des géomètres a été élaboré et suit le processus d'adoption. Les géomètres interviennent dans l'aménagement foncier en appliquant sur le terrain les plans d'aménagement et de lotissement. Ils sont seuls habilités de par la réglementation à faire ces travaux.

Les problèmes rencontrés dans l'aménagement foncier sont relatifs à l'insuffisance de réserves foncières surtout dans la Région de Dakar; à la longueur des procédures d'expropriation des titres fonciers privés et d'immatriculation des terrains du domaine national; à l'insuffisance des moyens financiers pour l'équipement des bureaux des géomètres privés.

Les besoins d'organisation et d'équipement des géomètres sont relatifs à la création d'un ordre des géomètres; à la formation en informatique pour l'utilisation des logiciels de dessin et de calcul; à

l'équipement en matériel topographique informatique. Ces besoins seraient satisfaits si l'octroi d'un financement avec des taux d'intérêt faibles et des délais de remboursement à moyen terme était disponible.

### 9.5. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale

En matière domaniale, le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales n'est pas très poussé en milieu urbain. Le transfert a été plus marqué dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. A cet égard et face à la faible capacité des collectivités locales, le département de l'urbanisme a initié des actions pour appuyer les communes : élaboration de Plans d'urbanisme de référence et de tableaux de bord pour chaque commune; aménagement et organisation des équipements marchands; adressage permettant d'identifier les contribuables; mise en place d'une cellule de base cartographique et de banque de données urbaines.

Pour ce qui est de l'état d'application de la décentralisation, des problèmes relatifs à l'interprétation et à l'application de la loi N°96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert des compétences sont apparus. Il en est ainsi des conflits de compétence entre les maires de ville et les maires de communes d'arrondissement; la prise de certains actes en matière d'urbanisme par des maires sans instruction préalable des services d'urbanisme; l'allongement du délai de la procédure d'instruction de certains documents d'urbanisme; de l'imprécision des limites territoriales des différentes collectivités locales; de l'indisponibilité du fonds de dotation destiné à appuyer les services déconcentrés de l'Etat.

### 9.6. Impact du plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier

Un comité national chargé du suivi de la mise en œuvre des décisions issues de la conférence des Nations Unies sur les établissements humains a été mis en place. Ce comité, épaulé par une commission scientifique, regroupe des représentants des ministères, des collectivités locales, des concessionnaires, des administrations, des universités, des institutions de recherche, des ONG, du secteur privé.

*Depuis la conférence d'habitat II, de nombreuses actions ont été engagées.* Elles sont relatives à la tenue de conseils nationaux d'urbanisme et de l'habitat; à la création de 433 collectivités locales dotées de compétences réelles; à la réforme fiscale en faveur du logement social; à l'intensification de la politique de restructuration et de régularisation foncière avec l'appui de la coopération internationale. Ces actions concernent aussi le renforcement de la production de logements et de parcelles par les promoteurs immobiliers et les sociétés d'aménagement; celui de l'accès à la propriété foncière par l'action coopérative; celui des fonds (Fonds roulant pour l'Habitat Social, Fonds de restructuration et de régularisation foncière, fonds ZAC) mis en place pour appuyer le développement du secteur avec un relèvement de leur plafond et une amélioration de leurs conditions de mobilisation. Notons enfin, l'implication des banques commerciales de la place dans le financement de l'habitat social grâce à un cadre législatif approprié, ainsi que la refonte de la réglementation en matière d'urbanisme et d'environnement et l'élaboration d'un Code de la Construction.

## 10. Étude de cas: Tchad

**Auteur : Nabia ND'ji Kamdoko**

### *10.1. Cadre institutionnel et juridique de la gestion foncière urbaine et de l'aménagement foncier urbain*

*Sur le plan institutionnel, la gestion foncière relève du ministère des finances et de l'économie. Mais interviennent également, le ministère des travaux publics, des transports, de l'habitat et de l'urbanisme, le ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation qui assure la tutelle des mairies et communes. Celles-ci gèrent l'espace urbain dont elles n'ont pas la maîtrise puisqu'elles ne disposent pas de domaine privé. l'essentiel des procédures foncières et d'urbanisme relève de la compétence d'administrations centrales.*

*De nombreux services participent aussi à la gestion foncière. C'est le cas de la direction des domaines, du timbre, de l'enregistrement et du cadastre qui est un service du ministère des finances et de l'économie et auquel incombe au niveau central, la gestion du sol et la conservation*

foncière; de la sous direction du cadastre, chargée de l'implantation des lotissements, de l'identification des propriétaires fonciers, de la conservation, la diffusion et la mise à jour des documents cadastraux; de la direction de l'urbanisme chargée notamment de l'élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme et de planification des établissements humains. Les services déconcentrés des ministères concernés par la gestion foncière interviennent directement auprès des mairies et communes (sauf à Ndjaména) soit sous la forme d'une maîtrise d'ouvrage directe soit sous forme de contrôle. Enfin, l'agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (ATETIP), créée en 1994, intervient comme maître d'ouvrage délégué auprès de l'État et des collectivités locales et une commission d'urbanisme, qui est l'instance suprême chargée de l'orientation du développement de la ville est créée dans chaque centre urbain.

*Sur le plan juridique, la législation domaniale et foncière est régie par six textes datant de 1967, soit trois lois et leurs décrets d'application. La loi 23 porte statut des biens domaniaux. L'ensemble des biens de l'État constitue le domaine national qui comprend un domaine privé et un domaine public. Le domaine privé récupère tous les terrains vacants ou délaissés y compris tout terrain non mis en valeur. La loi n° 24 porte sur le régime de propriété foncière et les droits coutumiers et essaie de fixer une procédure de régularisation et d'immatriculation. La non immatriculation est en effet associée à la vacance qui implique le retour d'une parcelle à la propriété privée de l'État. Enfin, la loi n° 25 identifie les procédures de récupération de terrain par l'État. Il s'agit de l'expropriation, du déguerpissement et de l'alignement, notamment dans les quartiers traditionnels et les quartiers spontanés. Les décrets portant application de ces trois lois sont : le Décret n° 186-PR du 1er août 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers ; le décret n°187-PR du 1er août 1967 sur le régime de la limitation des droits fonciers ; le Décret n° 188-PR du 1er août 1967 portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux. La législation en matière*

d'urbanisme se résume à l'ordonnance n°17/PR du 09 juillet 1970, portant réglementation de permis de construire.

*En matière de normes et procédures*, on remarque l'inexistence de normes actualisées de construction et de normes d'aménagement et d'équipements fiables. De plus, le peu de normes qui existent ne sont pas souvent respectées. La surface des parcelles dans les lotissements varie de 450 à 650 m<sup>2</sup> dans les quartiers traditionnels (catégorie B) et de 1 000 à 1300 m<sup>2</sup> dans les zones résidentielles (catégorie A). La largeur de voies principales est comprise entre 20 à 45 m et celle des voies de desserte varie de 10 à 20 m.

*Le processus de productions de terrains comprend deux phases*: au niveau de l'urbanisme, se fait l'élaboration du plan de lotissement à remettre au cadastre, avec l'appui de commission restreinte d'urbanisme qui regroupe le cadastre, la mairie, les domaines et l'urbanisme. Au niveau du cadastre, se font le lotissement, l'attribution des terrains aux demandeurs, l'octroi des permis d'habitat et de construire, le constat de mise en valeur, l'octroi de la cession de gré à gré par arrêté du Ministre des Finances et l'immatriculation.

*La procédure d'attribution de terrain* commence par une demande d'attribution de terrain à la direction du cadastre. Le candidat s'acquitte de 25% du prix de terrain pour la catégorie A et de 60% du prix de terrain pour la catégorie B. Le dossier repart à la direction des domaines. La mise en valeur étant constatée dans un délai de deux ans au maximum, un arrêté d'attribution définitive est préparé par la direction des domaines. Ce n'est qu'après avoir fait immatriculer le terrain au livre foncier que l'attributive devient le propriétaire définitif de la parcelle. Depuis 1996, le paiement du prix du terrain pour toute catégorie s'effectue à 100% avant même l'enregistrement de toute procédure.

*La procédure d'obtention du permis de construire* se fait conformément à l'ordonnance 17/PR du 09 juillet 1970. La demande est adressée au délégué général du gouvernement pour la ville de N'Djaména et aux Préfets pour le reste du territoire. L'instruction de ce dossier est assurée par une commission préfectorale. Pour les

constructions d'une valeur supérieure à 20 millions de F CFA, l'avis du ministère des travaux publics est obligatoire, avant la délivrance du permis de construire. Cependant, la pratique courante en matière de lotissements ignore complètement l'existence d'un processus administratif quelconque et varie d'une collectivité locale à une autre.

*Concernant le système d'information foncière*, il ne concerne pour le moment que la ville de N'Djaména. Il comprend des fichiers fonciers informatisés élaborés au niveau de la direction des domaines et de la mairie; l'adressage comprenant le «panneautage» de 70% des voies de la ville; la numérotation d'environ 55 000 parcelles; la constitution d'un fichier informatique regroupant l'ensemble des adresses attribuées et le mode d'occupation de la parcelle.

*10.2. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation.*

*La politique foncière, se limite au lotissement.* Avant l'explosion urbaine, l'Etat attribuait gracieusement des terres agricoles pouvant atteindre 10 hectares à tout citoyen demandeur. Mais l'urbanisation a eu raison de cette générosité et oblige la mise en place d'un droit moderne largement centralisé dont les structures d'exécution sont dépourvues de moyens logistiques et qui doit composer avec un droit traditionnel omniprésent.

*Le droit foncier national est caractérisé par deux formes*: Le droit foncier moderne qui trouve son expression dans la ville de N'Djaména et le droit traditionnel ou coutumier qui régit l'intérieur du pays sous l'autorité des sultans et chefs coutumiers.

*La stratégie foncière du gouvernement* est exposée dans le Plan d'Orientation Révisé (POR) "Préparer le Tchad aux Défis du XXIème Siècle 1998-2005". Elle prévoit un appui au programme d'accroissement des revenus par la redistribution de la terre aux petites entreprises, la réhabilitation des périmètres irrigués et des pistes rurales; une stratégie d'amélioration de l'habitat entre autres

par le renouvellement du droit foncier; l'informatisation et le recensement des titres fonciers; la lutte contre la spéculation foncière; l'optimisation des procédures d'accès au logement; la valorisation des terrains dans le respect des normes optimales et l'attribution en fonction du revenu. La stratégie appelle aussi la réforme de la fiscalité foncière en vue d'améliorer l'autonomie des collectivités locales

*Un regard sur les relations entre l'administration centrale et collectivités locales fait ressortir une sous administration manifeste qui se traduit par la désorganisation du système administratif, la faiblesse des centres de décision, la faiblesse des capacités d'intervention sur tous les plans.*

*Au niveau institutionnel, les mairies et communes au Tchad ont fait l'objet depuis l'indépendance, d'une dizaine de lois et règlements. Les maires sont nommés en conseil des ministres. Le comité de gestion des villes secondaires, présidé par le maire, est constitué des responsables des services déconcentrés et de quelques notables qui participent à ses travaux avec voix consultative. Les municipalités ont une très faible capacité institutionnelle et subissent les interventions continues des autorités. Cette marginalisation des municipalités tchadiennes est manifeste à maints égards: ainsi, dans le domaine foncier, la mairie de N'Djaména, par exemple, ne participe pas à l'aménagement foncier et de ce fait, n'a pas de domaine privé. De même, les réseaux de viabilisation, les services éducatifs et sanitaires sont en charge direct au niveau central, tout comme la fiscalité foncière et immobilière, de la création jusqu'à la perception de l'impôt. Il en est de même des projets de développement relatifs à la politique urbaine qui impliquent peu les municipalités et la population.*

*Au niveau technique, se posent des problèmes de compétence: les autorités ne bénéficient pas d'une mise à niveau et le personnel ne comprend pas de cadres administratifs et techniques capables de donner assistance et conseil aux maires.*

*Au niveau financier, la loi n°15-62 du 2 mai 1960 détermine la Commune comme " une localité ayant un développement suffisant pour lui permettre de couvrir, par ses ressources propres,*

*les dépenses définies par la loi comme dépenses obligatoires". "Les communes sont dissoutes à la suite de trois comptes administratifs non équilibrés de fonctionnement (section ordinaire) pendant trois exercices consécutifs". Ces dispositions n'ont cependant jamais été mises en application. Par ailleurs, le principe de l'autonomie financière rencontre des limites car c'est le Trésor qui recouvre les impôts locaux et paie les dépenses des communes. Seules N'Djaména et Abéché viennent de bénéficier chacune de l'ouverture de sa Recette Perception Municipale (RPM). De plus, le budget de l'Etat n'alloue plus de dotation générale de fonctionnement aux communes malgré la continuation du partage de certaines recettes fiscales locales.*

*En matière de décentralisation, la constitution du 31 mars 1996 institue quatre niveaux de collectivités territoriales décentralisées: les communautés rurales, les communes, les départements et les régions gérées par des assemblées locales et maires élus. La tutelle est renouvelée puisque l'Etat sera représenté auprès d'elles par les chefs des unités administratives déconcentrées. Les compétences des collectivités territoriales décentralisées, exercées avec le concours de l'Etat, concernent la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, la protection de l'environnement. La constitution prévoit des mécanismes de constitution des ressources des collectivités territoriales par des impôts, dotations, emprunts... mais toutes ces bonnes intentions restent encore à mettre en œuvre.*

### *10.3. Gouvernance et gestion foncière urbaine*

*Il n'existe pas au Tchad, des acteurs privés de l'aménagement foncier: il n'y a ni géomètre, ni topographe privé. Il n'y a pas non plus d'agence d'aménagement foncier ni d'équipement de terrains. L'aménagement foncier relève de la compétence exclusive de l'Etat et de quelques collectivités locales. A côté des acteurs publics, les chefs coutumiers attribuent de terrains dans les zones périurbaines des agglomérations en vertu de droits qui leurs sont reconnus par la tradition sur les terres. Les bénéficiaires sont les populations à revenu moyen et faible pour*

la construction de leur logement ou la pratique des activités agro-pastorales (N'Djaména en particulier). L'aménagement foncier ne se limite qu'au lotissement de terrains et les terrains sont livrés nus aux attributaires sans être équipés, ni assainis.

*Pour ce qui est du partenariat entre acteurs de l'aménagement foncier, en l'absence d'acteur privé du secteur formel de l'aménagement foncier, l'aménageur public associe souvent les chefs traditionnels dans l'identification et la confirmation des occupants des quartiers irréguliers dans leur parcelle lors des opérations de régularisation et d'intégration de leur secteur dans le tissu urbain. Dans les centres urbains secondaires, les chefs coutumiers et les notables sont associés aux travaux des commissions locales d'urbanisme.*

#### *10.4. Les professions de l'aménagement foncier urbain*

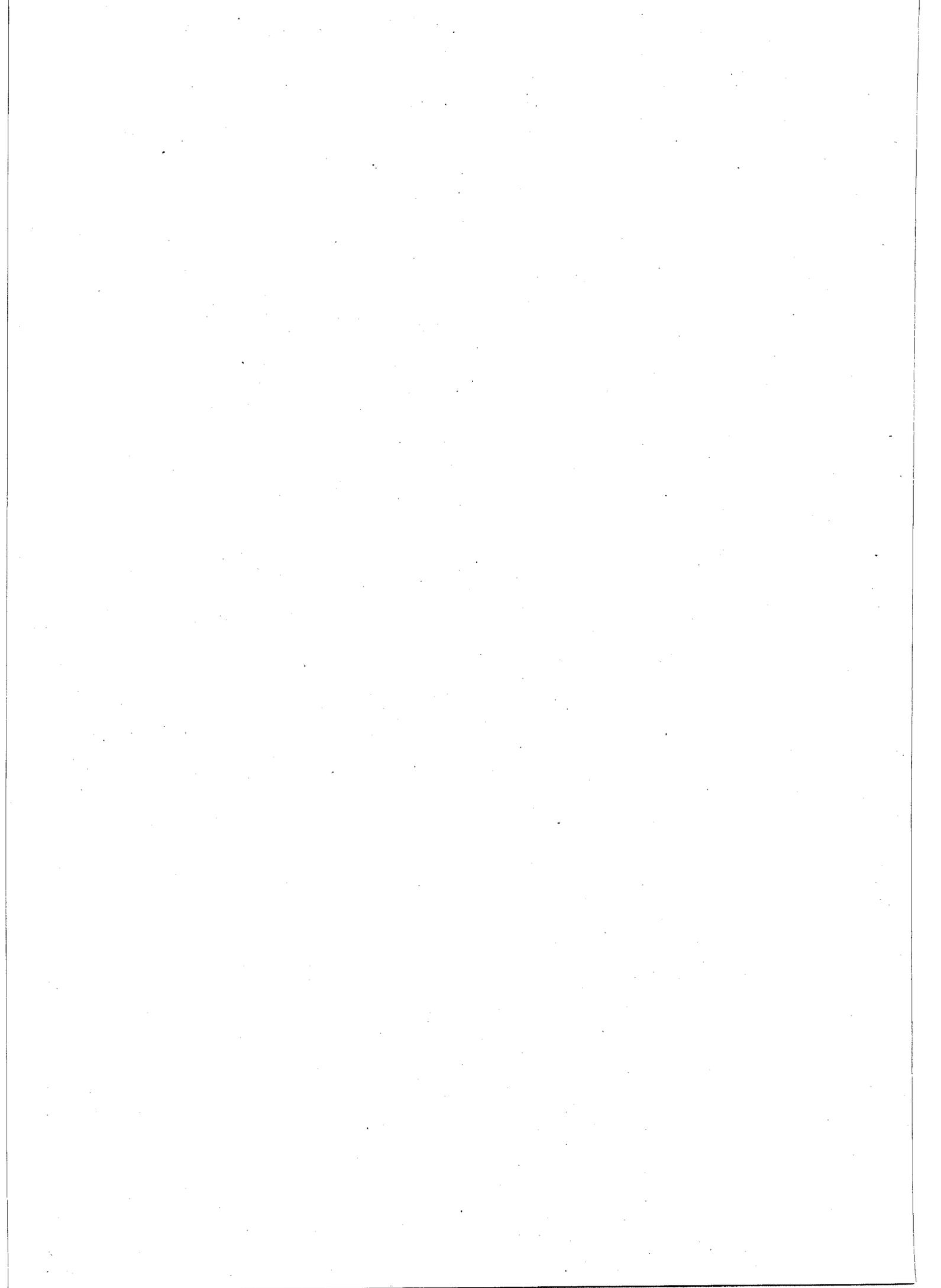
*Il existe une vingtaine de cabinets d'architectes, de bureaux d'étude technique locaux implantés à N'Djaména pour la plupart, mais il n'y a pas de bureau privé de géomètre et de topographe et ces professions ne sont pas organisées. Tous les travaux sont confiés aux topographes évoluant dans l'administration publique. Une association des architectes, techniciens, ingénieurs du bâtiment et des travaux publics est créée depuis 1995 mais elle n'est pas fonctionnelle. Les architectes commencent à s'organiser au sein d'un ordre national des architectes dont le projet de texte est élaboré. Le Tchad compte un grand nombre d'entreprises. En 1995 à N'Djaména en comptait 173, qui sont toutefois peu organisées, les PME se confondant souvent aux tâcherons.*

Les professionnels de l'aménagement foncier sont en effectif très limité par rapport aux besoins du pays. On compte actuellement dans l'administration Publique deux (2) urbanistes de formation, un seul géomètre, quarante six (46) topographes dont quatorze (14) ingénieurs et trente deux (32) adjoints techniques. Des efforts doivent être entrepris pour la formation et le perfectionnement des professionnels du secteur. Cependant il est difficile d'évaluer ces besoins du fait du manque d'un Programme d'actions d'aménagement foncier.

#### *10.5. Impact des recommandations du rapport national à la 6<sup>e</sup> d'Habitat II sur le foncier au Tchad*

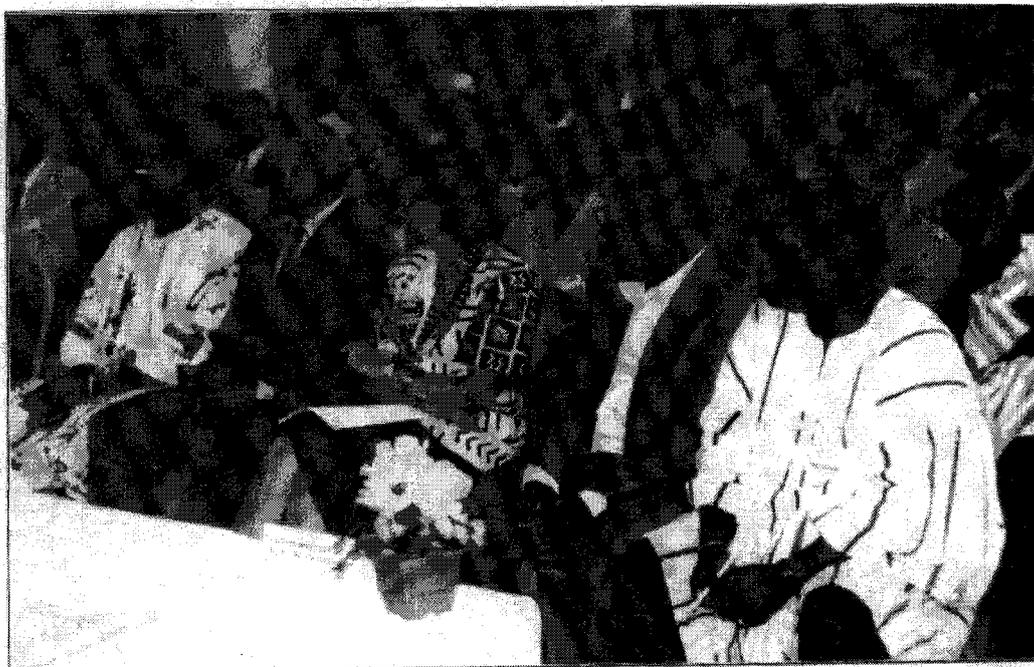
Un projet "Appui à la Formulation de la Stratégie Nationale du Logement et de Projet de Lutte contre la Pauvreté Urbaine" existe depuis février 1998. Il vise la formulation d'une stratégie nationale du logement; la formulation d'un cadre législatif et réglementaire de l'urbanisme par l'organisation des professions; la redéfinition des rôles et compétences des administrations et la détermination des normes et procédures d'aménagement. Il vise aussi la mise en place d'un observatoire de l'habitat et du développement urbain; la préparation des dossiers de faisabilité technique, institutionnelle et financière de trois (3) opérations pilotes d'habitat susceptibles de contribuer fortement à l'atténuation de la pauvreté urbaine pour tester la viabilité de la stratégie nationale du logement et du cadre législatif et réglementaire. Par ailleurs, la Stratégie du Logement vise notamment à faciliter l'accès à la propriété foncière pour toutes les couches sociales.

Enfin, en application des recommandations de la conférence régionale sur la problématique foncière tenue à Praia (Cap Vert) en juin 1994 et du colloque international sur le foncier au Sahel qui a eu lieu en avril 1997 à Saint Louis (Sénégal), il est envisagé la création d'un observatoire sur le foncier au sein de l'Institut National des Sciences Humaines de N'Djaména



---

## IV. CONCLUSIONS



*Participants en séance plénière.  
Photo: Lacroux*

## 1. Rapport des ateliers

### 1.1. Atelier n° 1

« Gouvernance et gestion foncière urbaine: quelles formes de partenariat entre acteurs privés et pouvoirs publics en matière d'aménagement foncier ? »

### 1.2. Atelier n°2

« La profession d'aménageur foncier »

### 1.3. Atelier n°3

« gestion foncière urbaine et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation »

## 2. Rapport final : propositions et recommandations des participants

### 2.1. Rapport final

### 2.2. Propositions et recommandations des participants

## 3. Engagement des professionnels de l'aménagement foncier

A partir des expériences nationales, l'objectif des ateliers consistait à identifier:

- 1 - Les situations types;
- 2- Les difficultés rencontrées;
- 3- Les besoins;
- 4- Les réponses apportées.

Les participants aux ateliers ont été invités à apporter une attention particulière aux réponses qu'ils considèrent comme innovantes et efficaces.

## 1. Rapport des ateliers

### 1.1. ATELIER n° 1: « Gouvernance et gestion foncière urbaine: quelles formes de partenariat entre acteurs privés et pouvoirs publics en matière d'aménagement foncier ? »

**Président:** Ngua Lazare Seka  
**Rapporteur-facilitateur:** Bachir Oloudé, assisté de Berthe Zoungana

Cet atelier a bénéficié de la participation de 15 membres. Les débats ont été enrichis par les

expériences de quatre pays, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal et par les interventions ponctuelles de MM Alioune Badiane, Joseph Guiebo, Alain Durand-Lasserre et Sylvie Lacroux lors de leur passage.

Sur le plan méthodologique, l'atelier a d'abord procédé à une évaluation des expériences des pays présentés par rapport au thème central et a retenu, sans modification majeure, les points de discussion proposés par le staff d'organisation du colloque.

#### 1.1.1. Société d'aménagement: configurations types et formes de partenariat

##### a) Montage institutionnel et financier

Pendant longtemps, l'aménagement foncier a été du ressort de l'État dans la plupart des pays francophones. Pour mener ces opérations, l'État a mis en place des mécanismes pour la maîtrise du foncier, des outils pour l'aménagement foncier et des instruments pour le financement public et extérieur de l'aménagement en vue de répondre aux objectifs qu'il s'est fixé.

Les sociétés publiques d'aménagement ainsi créées ont évolué dans le temps eu égard aux difficultés rencontrées (disponibilité financière, raréfaction du financement, problèmes de récupération des coûts, clientélisme dans l'attribution des terrains aménagés). De nos jours, de nouveaux acteurs apparaissent aux côtés de l'Etat et des sociétés publiques (si celles-ci existent encore) en matière d'aménagement foncier: collectivités locales, sociétés privées d'aménagement, sociétés d'économie mixte, différents corps de métier et de professionnels d'aménagement foncier, collectivités coutumières, coopératives d'aménagement.

##### b) Quelles difficultés rencontrent les sociétés d'aménagement dans la mise en œuvre de leurs projets?

Les difficultés auxquelles sont confrontées les sociétés d'aménagement dans la mise en œuvre de leurs projets sont multiples et peuvent être regroupées en trois catégories: celles ayant trait à l'accès au foncier; au financement et enfin au recouvrement des coûts.

- **Accès au foncier**

Plusieurs entraves limitent l'accès au foncier des sociétés d'aménagement. Parmi celles-ci, la disponibilité réelle des terrains, l'absence d'immatriculation des terrains au profit de l'État.

- **Accès au financement**

La plupart des outils de financement mis en place après l'indépendance ont disparu. De ce fait, les sociétés d'aménagement se trouvent confrontées à des difficultés d'accès au crédit, liées à l'absence de structures de financement destinées aux projets d'aménagement foncier pour répondre à l'ensemble des demandes; à la tendance actuelle des bailleurs de fonds à se désengager des projets d'aménagement foncier; à la réticence des banques installées dans les pays à accorder des crédits pour la réalisation des projets d'aménagement malgré parfois leur sur-liquidité.

- **Recouvrement des coûts**

L'Etat et les sociétés d'aménagement éprouvent des difficultés réelles de recouvrement total des coûts engagés lors des opérations. Ces difficultés sont dues au caractère social des opérations initiées par l'Etat; à l'insolvabilité de certains bénéficiaires des projets; à l'inexistence ou à la faiblesse des instruments de recours.

c) Quelles conditions doivent être réunies pour assurer le bon fonctionnement des sociétés d'aménagement?

Le bon fonctionnement des sociétés d'aménagement suppose la réalisation des conditions ci-après:

- **Au plan institutionnel et organisationnel**

Sur ce plan, il est nécessaire de définir de façon claire, la nature, le rôle et le niveau d'intervention des sociétés d'aménagement, des ONG, des GIE, des coopératives et des communautés de base intervenant dans l'aménagement foncier; de réglementer l'exercice de la profession d'aménageur foncier.

- **Au plan foncier**

Dans ce domaine, l'atelier a proposé que soient prises dans chaque pays, un certain nombre de mesures, notamment: la connaissance de la

situation foncière; la délimitation et l'immatriculation des différents domaines pour faciliter l'exécution des projets d'aménagement foncier; l'élaboration de documents précisant les conditions d'accès et d'utilisation du foncier aménagé.

- **Au plan financier**

L'atelier a préconisé la mise en place de mécanismes incitatifs de financement (allègements et exonérations fiscaux); l'adoption de stratégies de mobilisation de ressources financières appropriées à chaque type d'opération d'aménagement foncier (épargne locale et toutes autres formes de fonds spécifiques à chaque groupe de revenus lui permettant ainsi l'accès au foncier aménagé); la prise d'hypothèques sur les terrains pour garantir le financement extérieur; des campagnes de sensibilisation à l'endroit des banques pour la mise en place des produits de financement à des conditions avantageuses; la mobilisation et l'affectation des ressources des collectivités locales et des fonds provenant des populations aux opérations de régularisation foncière

*1.1.2. Les formes innovantes de partenariat*

Face à l'émergence de nouveaux acteurs de l'aménagement foncier, l'atelier a perçu l'importance de la mise en place d'un cadre partenarial pour la conduite et la réussite des opérations foncières. Plusieurs types de partenariat devront être encouragés à savoir: partenariat entre État et collectivités locales; entre État et sociétés; entre collectivités et aménageurs; entre État, collectivités et possesseurs coutumiers.

Le partenariat peut: prendre la forme contractuelle afin que les différentes parties remplissent leurs missions en toute responsabilité; prendre la forme d'accord de coopération décentralisée entre acteurs locaux sous l'impulsion des multilatéraux et des institutions comme les Nations Unies. L'atelier a par ailleurs souhaité d'encourager la coopération décentralisée de ville à ville dans le cadre des opérations d'aménagement foncier et le rôle de médiateur social que devront jouer les ONG.

## 1.2. ATELIER n°2: « Les professionnels de l'aménagement foncier »

**Président:** Cheick N'Gom, Sénégal

**Rapporteur:** Belko Garba, Niger

**Facilitateur:** Abdelah Boumedienne, Mali

La commission N°2 est composée de 25 membres; elle a examiné et amendé le projet de grille de lecture qui lui a été proposé, et procédé à sa mise en cohérence. Elle a engagé les débats points par points en donnant la possibilité à chacun des participants d'intervenir et de ne retenir que les points de consensus. Il a été convenu que le débat porte sur les professionnels de l'aménagement et de la gestion du foncier urbain;

### 1.2.1. La notion d'aménagement et de gestion du foncier urbain

Par rapport à cette question la commission a adopté la définition suivante: l'aménagement et la gestion du foncier urbain est considéré comme un processus d'intervention spatiale qui vise à mettre en place et à gérer un développement harmonieux et durable des zones urbaines destinées à l'habitation et aux activités connexes.

Il est ainsi entendu que cela permettra une meilleure répartition des populations et des activités en tenant compte des contraintes et des potentialités du milieu urbain; des capacités humaines et techniques, des nécessités économiques urbaines, des interactions/spécificités socio-économiques, de la protection de l'environnement; il doit inclure une meilleure gestion foncière en vue de pérenniser l'information cartographique et cadastral dans un but de bonne de bonne gouvernance.

### 1.2.2. Les étapes de l'aménagement foncier urbain

Les étapes essentielles de l'aménagement et de la gestion du foncier urbain ci-dessous ont été identifiées:

- Les enquêtes monographiques
- L'expression des besoins exprimés par l'Etat, les collectivités, les populations
- La programmation des interventions
- L'identification des sites (détermination des capacités potentielles)

- L'élaboration des documents (schémas, plans directeurs, etc...)
- L'exécution dans le temps et dans l'espace des programmes.

A l'issue de chaque étape il est entendu qu'un processus de participation de concertation de prise de décision intervienne tout au long du déroulement des opérations .

**N.B.:** La démarche ci-dessus est un schéma logique normatif. Les situations réelles notamment dans le traitement des opérations informelles amènent à varier les séquences d'intervention.

### 1.2.3. Les professionnels de l'aménagement foncier urbain (acteurs)

Il a été retenu que ces étapes fassent intervenir tout un ensemble de professionnels tels que, géologues, sociologues, économistes, géographes, démographes, juristes, financiers, géomètres, topographes, ingénieurs, architectes, urbanistes, environnementalistes, promoteurs, entrepreneurs, assureurs, etc.

Il s'est dégagé des discussions que la pratique de l'aménagement et la gestion du foncier urbain couvre un large domaine pluridisciplinaire et requiert l'intervention de plusieurs corps professionnels; à cet effet, il est recommandé:

- que le rôle du chef de file soit reconnu à chaque étape à l'un des spécialistes;
- que des pouvoirs correspondants soient conférés à chaque chef de file.

Par ailleurs il est entendu que lors de l'exécution d'une opération d'aménagement foncier urbain, qu'un chef de mission soit systématiquement désigné; il doit être une personnalité de grande expérience, capable de garantir la complémentarité entre les différents acteurs (professionnels) et d'arbitrer les antagonismes.

### 1.2.4. Rapports entre l'offre et la demande dans la pratique d'aménagement et de gestion du foncier urbain

Il a été constaté que la demande est réelle et qu'elle peut être motivée par des raisons politiques et/ou électoralistes; par la demande de la population; par la prise en considération des besoins

d'anticipation des autorités locales; par des actions masquées de spéculateurs souvent couverts par des responsables.

En tout état de cause il est reconnu que la demande générale est induite par le processus de l'expansion urbaine. Quant à l'offre elle peut émaner de l'autorité centrale, de l'autorité locale, des investisseurs ou des coutumiers, etc.

Il a été noté que lorsque les populations sont associées aux opérations d'aménagement foncier urbain, la demande a tendance à être satisfaite. Le déséquilibre entre l'offre et de la demande favorise l'intervention des acteurs coutumiers et informels qu'il convient d'encadrer et d'organiser.

#### *1.2.5. Formations actuelles des professionnels de l'aménagement et de la gestion du foncier urbain des secteurs publics et privés*

Il a été noté avec satisfaction l'existence d'institutions de formation dans la sous-région permettant la formation d'ingénieurs, architectes-urbanistes de fiscalistes. Dans ce cadre il est recommandé que:

- les cursus des enseignements des différents établissements mettent l'accent sur les possibilités de dialogue entre professionnels par une meilleure adaptation des programmes aux besoins de l'exercice des professions par l'introduction de l'aménagement et de la gestion du foncier urbain dans leurs programmes;
- les ENA des pays qui forment les administrateurs, futurs responsables des collectivités, introduisent l'enseignement de l'aménagement et de la gestion du foncier urbain dans leurs programmes;
- les programmes de formation se basent sur l'analyse des pratiques et du vécu pour soutenir l'enseignement académique.

L'atelier recommande:

- que la composante formation soit prise en compte dans les projets de d'aménagement foncier urbain;
- de favoriser le système de la coopération décentralisé et les jumelages des villes afin de

saisir ces opportunités pour assurer les échanges d'expériences entre professionnels;

- enfin, que les professionnels concernés soient incités à développer des projets innovants et à s'ouvrir sur les autres corps de métiers.

#### *1.2.6. Conditions d'exercice des professions de l'aménagement foncier urbain*

Après un large tour d'horizon, il apparaît que la situation est partout la même dans les différents pays.

Il a été constaté que les pays sont économiquement fragiles et les économies jeunes dans leur ensemble. Chaque corps de métier a un passé historique reflétant les conditions de son apparition en tant qu'acteur. Il est maintenant temps que les professionnels se reconnaissent leur importance réciproque, leurs complémentarités indispensables sans lesquelles la bonne gouvernance locale en la matière est impossible.

Les cadres institutionnels existent et ne demandent qu'à être améliorés et renforcés. Les acteurs dans leur ensemble ne sont pas organisés ou le sont insuffisamment dans certains cas. Il y a des efforts à faire pour renforcer l'application des codes de déontologie professionnels.

A l'heure où le rôle des acteurs publics est appelé à se redéfinir il importe que des mesures soient prises pour permettre le développement des acteurs privés.

Il a été noté la lenteur des procédures administratives. Les textes législatifs et réglementaires existent un peut partout mais il y a de réelles difficultés à les appliquer. Au demeurant, il faut les porter à la connaissance du public. On notera également l'exercice illégal de la profession par des personnes non habilitées. Il y a un manque de coordination entre les services fonciers chargés de l'aménagement foncier urbain, le plus souvent l'information existe mais l'absence de coordination et le chevauchement des prérogatives et des attributions entre les administrations constituent des obstacles majeurs. La faible rémunération des prestations des services fonciers privés n'est guère encourageant pour l'exercice des professions bien que le marché existe et soit porteur d'espérance.

### 1.2.7. Les besoins des professionnels de l'aménagement foncier urbain

Les besoins suivants ont été exprimés:

- besoin en matière d'organisation;
- besoin en matière de formation (séminaires de formation, recyclage, information et formation aux nouvelles technologiques, perfectionnement);
- besoin en équipement et nécessité de les moderniser;
- organisation et mise en place de centres de location et de réparation de matériels;
- soutien aux organismes de financement du foncier et élaboration de nouveaux produits financiers;
- mise en place d'un fond de soutien à l'amélioration du cadre de vie dans les villes;
- besoin de participation des populations locales qui doivent être appelés à contribution pour l'aménagement foncier urbain;
- nécessité pour que l'Etat appuie les institutions d'aménagement foncier urbain en demandant aux banques centrales de faciliter l'accès aux crédits, aux organismes d'aménagement foncier urbain afin que les banques primaires leur ouvrent des lignes de crédit.

Il est temps de reconnaître une expertise nationale et régionale et développer le partenariat Nord-Sud et Sud-Sud. Il est enfin recommandé un regroupement associatif des professionnels africains en matière d'aménagement et de gestion du foncier urbain.

### 1.3 ATELIER N° 3: Gestion foncière urbaine et gouvernance locale:

#### Enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation

**Présidents:** DAMIBA Geoffroy

Robert NYAMUGABO KANU

**Rapporteur:** Appessika KOUAME

**Membres de l'équipe:** 27

Au terme de ses débats, l'Atelier n° 3, conformément aux objectifs du Colloque, a retenu les éléments d'analyse et de proposition suivants, qui se situent tous dans la logique de la décentralisation:

- Principes d'un nouveau schéma d'aménagement et de gestion du foncier urbain;
- Contraintes et blocages liés à l'aménagement et à la gestion du foncier urbain;
- Réponses et solutions proposées .

#### 1.3.1 Principes d'un nouveau schéma d'aménagement et de gestion du foncier urbain

Les membres de l'Atelier, à la lumière des expériences et des pratiques présentées:

- S'entendent pour considérer que la mise en œuvre de la décentralisation appliquée à l'aménagement et à la gestion du foncier urbain ne se limite pas au simple transfert des prérogatives de l'État aux collectivités locales;
- Convient que l'accent soit plutôt mis sur des principes organisant un nouveau schéma d'aménagement et de gestion du foncier urbain qui permette de dépasser les difficultés rencontrées jusqu'alors.

Au nombre de ces principes, sont retenus:

- La participation ou l'implication des collectivités locales, des groupes communautaires, des citoyens, des groupements de quartiers dans le système de gestion foncière;
- La souplesse dans la détermination des règles institutionnelles essentielles qui permettent à ces différents acteurs de voir définis leurs patrimoines respectifs, les modalités de leur participation à la gestion foncière et urbaine;
- La cogestion et l'efficacité qui doivent permettre non seulement de régler la question des transferts de compétences sans mesures d'accompagnement financier mais aussi à chaque entité (État et collectivités locales) de gérer effectivement son patrimoine et d'en tirer les ressources résultant des impôts et taxes;
- L'intégration des économiquement faibles et marginalisés dans la ville, et leur permettre de bénéficier de la gestion foncière, notamment en leur permettant d'accéder à une certaine sécurité foncière;

- La transparence qui doit caractériser les procédures en matière d'aménagement et de gestion du foncier urbain.

### 1.3.2. *Contraintes et blocages dans l'aménagement et la gestion du foncier urbain*

Les participants retiennent les points de blocage suivant:

- La confusion conceptuelle entre domaine public et domaine privé, tant de l'État que des collectivités locales;
- Les pratiques liées au clientélisme électoral dans lesquelles le sol urbain apparaît bien souvent comme un mode de rétribution;
- L'incertitude foncière résultant des interventions politiques, comme de la définition imprécise des attributions des différentes autorités;

Les pratiques illicites doivent être subdivisées en deux catégories:

- Celles jugées condamnables qui sont le fait de certains fonctionnaires, de certains élus voire de certains opérateurs privés, dont les «détenteurs coutumiers»;
- Celles d'un certain nombre de personnes exclues de la ville et qui n'ont pas d'autres choix. Ces pratiques devraient pouvoir disparaître par le changement du mode de gestion foncière dans le cadre de la bonne gouvernance et de la décentralisation;
- Le décalage entre les prix du marché et les prix de terrains domaniaux. Ce décalage est inacceptable car il ne permet pas de satisfaire les besoins sociaux en matière foncière; il ne permet pas à la puissance publique (État ou Collectivité Locale) de dégager des ressources ou même souvent d'assurer le recouvrement des coûts d'aménagement et d'équipement; enfin il favorise des actions spéculatives de certains acteurs;
- L'absence de ressources financières et techniques au niveau des collectivités locales en matière de gestion et d'aménagement fonciers;

- La demande réitérée et insatisfaite des collectivités locales de se voir reconnaître et constituer un patrimoine domanial et foncier propre;

- Les conflits nés à l'occasion de l'aménagement ou de la gestion du foncier entre les techniciens de l'Etat et les «détenteurs coutumiers» d'une part, et d'autre part, entre l'Etat et les collectivités locales;
- Les contraintes particulières résultant des contestations et revendications résultant des actions menées pour permettre l'extinction des droits coutumiers;
- Le manque de fiabilité de l'information en matière foncière et la difficulté d'accès à cette même information;
- La lenteur et l'inefficacité des services chargés d'appliquer les dispositions institutionnelles en matière d'aménagement et de gestion domaniale et foncière;
- L'absence ou l'insuffisance de formation des professionnels de l'aménagement et de la gestion foncière au niveau des collectivités locales, de l'administration d'Etat, ainsi que des opérateurs privés.

### 1.3.3. *Réponses et solutions proposées*

Les participants à l'Atelier s'entendent pour mettre de l'avant les propositions suivantes:

- Confier aux collectivités locales des compétences en matière d'aménagement et de gestion domaniale et foncière. Dans cette perspective, les collectivités locales devraient notamment prendre en charge les actions et procédures permettant l'attribution de parcelles domaniales aux populations. L'État pour sa part, devrait être confirmé dans sa responsabilité d'enregistrer la propriété foncière et de garantir celle-ci;
- Rendre disponible et vulgariser les lois domaniales et foncières, celles relatives à l'aménagement et à l'urbanisme, ainsi que celles relatives à l'organisation administrative territoriale et à la décentralisation, sous des formes accessibles au grand public et ce dans les principales langues des pays;

- Procéder à un examen systématique et « transversal » des différents textes concernés de manière à assurer leur cohérence, en particulier au regard de l'administration locale, de la gestion domaniale, ainsi que de l'aménagement et de l'urbanisme;
- Créer des organismes dont le rôle serait de négocier avec les "détenteurs coutumiers" pour acquérir leurs terrains, moyennant compensation, dans le but de constituer des réserves foncières et d'alimenter le marché en zones de terrain à aménager et donc en parcelles viabilisées;
- Examiner la possibilité et l'opportunité de mettre en place un guichet ou un bureau unique qui serait chargé d'accueillir les usagers, de suivre le traitement de leurs demandes et de leur remettre les documents appropriés, les paiements nécessaires étant effectués au même guichet. Ce service veillerait au contrôle de l'efficacité et de la performance des services publics responsables, contribuant ainsi à la transparence nécessaire à la bonne gouvernance;
- Revoir la fiscalité destinée aux collectivités locales de manière à rechercher le rendement optimal permis par la réorganisation de la gestion domaniale et foncière dans le cadre de la décentralisation, tout en tenant compte de la péréquation éventuellement nécessaire entre les différentes collectivités locales;
- Former et assurer la mise à niveau des techniciens des collectivités locales et des professionnels de l'aménagement dans les matières relatives à la partie domaniale et foncière, à l'aménagement, mais aussi à toutes les nouvelles technologies appropriées et les connaissances assorties;
- Favoriser l'implication et la participation effective des Ordres et Associations professionnels spécialisés, dans la mise à jour des connaissances de leurs membres et leur mise en réseau, en vue de constituer un corps de conseillers dans le cadre de la gestion locale;
- Déconcentrer les tribunaux compétents en matière de conflits fonciers, et envisager la mise en place d'instances locales de médiation notamment; pour les conflits portant sur des droits non écrits; assurer la formation des magistrats et adapter les procédures et les pouvoirs de manière à faciliter la résolution judiciaire des conflits fonciers.

## **2. Rapport final: propositions et recommandations des participants**

### *2.1. Rapport final*

#### *2.1.1. Un thème-clé pour le développement urbain des pays de la sous-région*

A l'initiative du CNUEH-Habitat, en concertation avec le Bureau Régional pour l'Afrique du Programme de Gestion Urbaine et avec l'appui du Le A Gouvernement du Burkina Faso, les professionnels de l'aménagement foncier urbain des pays d'Afrique francophone se sont réunis à Ouagadougou du 20 au 23 avril 1999 pour analyser les évolutions en cours, échanger leurs expériences et définir des lignes d'action sur le thème: «Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique francophone». Le colloque a rassemblé 70 participants, représentant 12 pays de la sous-région. Des participants venus d'Allemagne, de France du Ghana et de Tanzanie ont également participé aux travaux du colloque.

Cette initiative se situe dans le prolongement des réflexions engagées pour la préparation de la Conférence Habitat II qui s'est tenue à Istanbul en juin 1996: conférence de New-Delhi de janvier 1996, séminaire international d'Abidjan de mars 1996, conférence internationale de Durban d'août 1997. Le Programme pour l'Habitat adopté par 173 pays à l'issue de la conférence Habitat II a souligné l'importance de la gestion foncière urbaine dans la lutte contre la pauvreté. Il a également mis l'accent sur la nécessité de promouvoir, en matière de gestion urbaine et d'aménagement, des processus participatifs de décision et de gestion foncière qui tiennent compte des besoins et des demandes des acteurs de la société civile.

Le Programme pour l'Habitat dégageait, en autres, les orientations suivantes:

- donner la sécurité foncière et un accès égal au sol pour tous, y inclus les femmes et les pauvres;
- reconnaître et légitimer la diversité des filières d'accès au sol;
- décentraliser les responsabilités en matière de gestion foncière et améliorer les capacités de gestion des collectivités locales;
- développer et mettre en œuvre des systèmes d'information foncière et rendre cette information facilement accessible;
- encourager le partenariat entre acteurs publics, acteurs privés, secteur associatif et autres parties intéressées en vue d'assurer la gestion des ressources foncières dans une perspective de développement durable;
- assurer une décentralisation effective et le renforcement des associations et des réseaux de municipalités.

Ces objectifs impliquent de nouveaux rapports entre acteurs de l'aménagement urbain, une re-définition du rôle des pouvoirs publics au niveau central et local et un renforcement de la capacité d'intervention des professionnels de l'aménagement foncier urbain. C'est dans cette perspective que le C.N.U.E.H.-Habitat a fait de la gouvernance urbaine et de la sécurité foncière ses priorités stratégiques pour les années 2000-2001.

### 2.1.2. Questions débattues à l'occasion du colloque

Les débats se sont articulés autour des quatre thèmes suivants que les experts de 10 pays de la sous régions ont analysé dans les rapport d'étude qui ont constitué les documents de travail du colloque et ont fait l'objet d'un débat en séance plénière.

#### *Thème 1: Décentralisation et gouvernance locale*

##### - Contenu des rapports d'étude

Les rapports d'étude ont souligné que les politiques foncières étatiques et centralisées étaient peu opérantes et ne permettaient pas de répondre

équitablement à la demande de terrains pour l'habitat. Partout on observe la même réticence de l'État à transférer au niveau local ses responsabilités en matière de gestion foncière. Les municipalités ne disposent que très rarement d'un patrimoine foncier. Leurs ressources sont insuffisantes et ne leur permettent pas de mettre en œuvre une véritable politique d'aménagement foncier. La politique de décentralisation est récente mais elle a connu une accélération significative au cours des trois dernières années dans plusieurs des pays étudiés. Bien que récente, la politique de décentralisation a toutefois connu récemment une accélération significative dans plusieurs des pays étudiés.

- Les débats ont soulevé la question des pratiques des administrations de l'État en matière de gestion foncière, des problèmes posés par l'opacité des procédures de décision en matière de gestion foncière, en particulier d'attribution de terrains pour l'habitat ainsi que les faiblesses et lacunes de l'information foncière. Il ont souligné les insuffisances actuelles en matière de participation des acteurs de la société civile au processus de décision. Les collectivités locales dans les pays de la sous-région ne peuvent fonder pleinement leur légitimité que si elles ont un pouvoir domanial et foncier. Il est donc nécessaire de revoir la question de la domanialité pour la clarifier et l'adapter aux nouvelles exigences de la décentralisation.

#### *Thème 2. Les professionnels de l'aménagement foncier urbain: aménageurs urbanistes, géomètres et topographes.*

##### - Contenu des rapports d'étude.

Dans la majorité des pays étudiés, on assiste à un mouvement récent mais général d'individualisation et de séparation des activités d'aménageur-urbaniste et de géomètre, de diversification des demandes faites aux professionnels de l'aménagement foncier. Cette dynamique accompagne la consolidation du secteur privé des professions de l'aménagement et le processus de décentralisation. Elle conduit à redéfinir le rôle des pouvoirs publics en matière de gestion foncière urbaine, à mettre en place de nouvelles procédures qui associent acteurs privés, pouvoirs locaux et parfois populations concernées aux professionnels de l'aménagement foncier urbain. Toutefois, dans plusieurs pays, les aménageurs et

géomètres du secteur privé restent dépendants de l'arbitraire des administrations centrales en charge de la gestion foncière.

- Le débat a souligné la nécessité d'une part de clarifier le cadre légal et réglementaire d'intervention des professionnels de l'aménagement foncier ainsi que leurs attributions et leurs responsabilités, d'autre part de les aider à se structurer et à s'organiser. Il a évoqué les difficultés nées des rapports étroits mais conflictuels entre géomètres des secteurs publics et privés et entre ceux-ci et les opérateurs fonciers informels. La question des besoins des géomètres, en particulier en matière de formation, d'équipement et d'accès à l'information foncière a été soulevée.

### *Thème 3. L'intervention des acteurs privés dans les opérations d'aménagement foncier*

#### - Contenu des rapports

Dans aucun des 10 pays étudiés dans la sous-région, l'Etat ne s'est jamais complètement désengagé du processus d'aménagement et d'attribution du sol, même lorsque d'importantes responsabilités ont été transférées aux collectivités locales ou aux organismes aménageurs. Cette situation détermine largement les formes d'intervention des acteurs privés de l'aménagement foncier. En l'absence d'un marché foncier formel, c'est le plus souvent dans le cadre de partenariats associant secteur public et secteur privé qu'interviennent les aménageurs fonciers. Toutefois, la pression des opérateurs privés sur le système de gestion foncière étatique s'accroît dans tous les pays de la sous-région.

- Le débat a porté sur la nécessité de consolider un secteur privé de l'aménagement foncier et d'assurer sa professionnalisation et son organisation. La question des rapports entre aménageurs publics et privés a également été soulevée ainsi que le poids et les contraintes qu'exerce la commande publique sur les acteurs privés formels de l'aménagement foncier.

### *Thème 4. Les opérateurs informels, partenaires des opérations d'aménagement*

#### - Contenu des rapports

Tous les rapports d'étude soulignent à la fois la place occupée par le marché foncier informel, sa fonction économique et sociale et sa constance. Les politiques de décentralisation et l'émergence

d'une gouvernance locale qui accompagnent le mouvement de démocratisation en cours dans les pays de la sous-région ont conduit la plupart des gouvernements à redéfinir leur politique vis à vis des quartiers irréguliers, une attention nouvelle étant portée aux politiques de restructuration/régularisation foncière et à l'association des possesseurs coutumiers aux opérations d'aménagement.

- Les débats ont confirmé la tendance récente, dans plusieurs pays de la sous-région, à la reconnaissance, par les pouvoirs publics, du rôle des acteurs informels de l'aménagement foncier. Tout en soulignant leur rôle central dans la production de terrains pour les groupes à bas revenus, les débats ont souligné les problèmes que posaient les lotissements informels en matière d'environnement, d'aménagement, d'équipement et de sécurité foncière.

#### *2.1.3. Travaux en ateliers*

Trois ateliers ont été constitués pour approfondir ces thématiques.

##### *Atelier 1.*

Gouvernance et gestion foncière urbaine: quelle formes de partenariat entre acteurs privés et pouvoirs public en matière d'aménagement foncier.

##### *Atelier 2.*

La profession d'aménageur foncier.

##### *Atelier 3.*

Gestion foncière urbaine et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation.

Les conclusions et propositions de ces ateliers figurent ci-après:

#### *2.1.4. Conclusions et perspectives*

Quelques questions sont revenues avec régularité dans les rapports d'étude et les débats en ateliers:

- La question de la de sécurité foncière
- La place des opérateurs informels dans les opérations d'aménagement foncier
- Le rapports entre le marché et l'État, entre le secteur privé et le secteur public

- Les rapports entre pouvoirs publics et société civile
- La consultation et la participation de la population en matière de gestion foncière
- Les rapports entre pouvoir central et collectivités locales en matière de gestion foncière ne peuvent être seulement posés en termes de transferts de compétences
- Les conditions d'exercice et de structuration de la profession d'aménageur
- Les outils de connaissance et l'information foncière

## 2.2. Propositions et recommandations des participants au colloque

### 2.2.1. Re-définition du rôle de l'État en matière d'aménagement foncier dans le cadre des politiques de décentralisation

- Confier aux collectivités locales de nouvelles compétences en matière d'aménagement de gestion domaniale et foncière.
- Consolider la capacité de l'État à assurer ses responsabilités en matière de garantie et d'authentification des droits fonciers.
- Améliorer la fiscalité locale et les méthodes de péréquations

### 2.2.2. Clarifier et améliorer le rapport entre l'État et le marché

- Assurer la transparence des marchés et l'équité dans l'accès au sol
- Mettre en place des mécanismes de règlement des litiges, en particulier au niveau local
- Réduire les distorsions nées de plusieurs marchés fonciers fonctionnant en parallèle et pratiquant des prix différents
  - ◆ Prix administrés (filiales étatiques)
  - ◆ Prix pratiqués par les opérateurs informels
  - ◆ Prix du marché foncier formel

### 2.2.3. Adapter le cadre légal et réglementaire aux besoins de l'aménagement foncier

- Procéder, en concertation avec les acteurs concernés à un examen systématique et transversal des différentes dispositions légales et réglementaires ainsi que des procédures, de manière à assurer leur cohérence, en particulier au regard de:
  - ◆ De l'administration locale
  - ◆ De la gestion domaniale
  - ◆ De l'aménagement et de l'urbanisme
- Rendre accessible aux différents acteurs de l'aménagement foncier et à la société civile en général, les textes relatifs à la gestion domaniale et foncière (utilisation des langues nationales)

### 2.2.4. Appuyer les organismes d'aménagement foncier

- A travers des mécanismes appropriés de financement, notamment auprès des organismes financiers nationaux et régionaux.
- A travers le renforcement des compétences et des savoir-faire, pour améliorer leur capacité de maîtrise d'ouvrage

### 2.2.5. Améliorer les rapports entre pouvoirs publics et société civile

- Impliquer les acteurs de la société civile dans un processus participatif de prise de décision en matière d'aménagement et de gestion foncière
- Assurer et garantir l'égalité des opportunités et des droits aux différents acteurs de la société civile, en particulier aux femmes et aux minorités
- Améliorer dans la transparence l'efficacité des services de l'Etat et des collectivités locales en matière d'attribution de terrains pour l'habitat (ex: Cas du guichet unique en Côte d'Ivoire)
- Favoriser les mécanismes et procédures de négociation avec les acteurs informels, en particulier les possesseurs coutumiers, en vue de rendre disponible des terrains pour l'habitat.

*2.2.6. Assurer et garantir la sécurité foncière, au moins par l'attribution d'un document administratif susceptible*

- de garantir la sécurité de l'occupation
- d'évoluer vers un droit réel

La sécurité foncière signifie :

- être à l'abri des évictions
- avoir accès aux services urbains de base.

Elle ne signifie pas nécessairement avoir un titre foncier.

*2.2.7. La question du partenariat*

- Prendre en compte la diversité des acteurs de l'aménagement foncier dans le montage des opérations menées en partenariat, y inclus les acteurs informels
- Promouvoir le partenariat public-privé
- Promouvoir le partenariat État-collectivités locales

*2.2.8. Mettre en œuvre des formes innovantes d'aménagement foncier*

- Associer les acteurs informels aux opérations d'aménagement menées en partenariat
- Développer le concept d'aménagement progressif
- Mettre en œuvre des mécanismes de restructuration et de régularisation des quartiers informels
- Développer des approches coopératives pour les ménages les plus pauvres

*2.2.9. La formation et les conditions d'exercice et de structuration de la profession d'aménageur foncier*

- Appuyer le développement d'une capacité nationale d'expertise
- Améliorer les cursus d'enseignement et de formation continue
  - i. Consolider les institutions nationales et régionales de formation

- ii. Adapter les programmes aux évolutions technologiques et aux besoins des pays
- iii. Appuyer l'équipement des professionnels en particulier par la facilitation de l'accès au crédit
- iv. Favoriser la structuration de la profession sous forme d'associations nationales et de réseaux

Le rapport final du colloque de Ouagadougou ainsi que l'engagement des professionnels de l'aménagement foncier urbain en Afrique francophone seront diffusés lors des prochaines réunions internationales, notamment:

- Prochaine session de la Commission des Etablissement Humain, Nairobi 5-14 mai 1999
- Forum International sur le Réduction de la Pauvreté Urbaine, Yamoussoukro, Côte d'Ivoire 12-15 octobre 1999
- Campagnes Mondiales du CNUFH sur la Sécurité Foncière et la Gouvernance Locale
- Session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies en l'an 2001 (Habitat II +5).

### **3. Engagement des professionnels de l'aménagement foncier urbain de l'Afrique francophone**

Nous, professionnels de l'aménagement foncier urbain de l'Afrique Francophone réunis à Ouagadougou du 20 au 23 avril 1999 sur le thème : "Aménagement Foncier Urbain et Gouvernance Locale en Afrique Francophone. Enjeux et opportunités après la conférence Habitat II" approuvons et saluons avec enthousiasme la tenue d'un tel colloque, cadre de concertation et d'échange d'expériences entre professionnels de l'aménagement foncier urbain.

Après un diagnostic et au regard des difficultés enregistrées notamment:

- l'isolement des différents corps professionnels de l'aménagement foncier urbain,
- les difficultés dans la pratique professionnelle des différents acteurs de l'aménagement foncier urbain,

- l'absence de remise à niveau aboutissant à la baisse de performance de certains acteurs de l'aménagement foncier urbain, etc.

Au regard de ces contraintes, nous saluons cette initiative du CNUEH-Habitat et du PGU-Afrique de nous avoir offert ce cadre de concertation et d'échange.

Sur la base des résultats très positifs de ce colloque les professionnels de l'aménagement foncier urbain s'engagent solennellement à poursuivre cette initiative de concertation entre les professionnels de l'aménagement foncier urbain dans un cadre formel. Pour ce faire, ils s'engagent à mettre en place un réseau des professionnels africains francophones de l'aménagement foncier urbain dont la mission essentielle sera:

1. aider à la structuration des professionnels africains francophones de l'aménagement foncier urbain dans chacun de leur pays ;
2. être les partenaires privilégiés des institutions locales, nationales et internationales, notamment les partenaires bilatéraux et multilatéraux dans la réflexion, la production et la diffusion des nouvelles technologies et les bonnes pratiques durables en matière d'aménagement et de gestion du foncier urbain. Contribuer à la campagne sur la sécurité foncière et la Gouvernance urbaine lancée par le CNUEH-Habitat pour les années 2000-2001.
3. assurer la formation professionnelle et le perfectionnement des professionnels de l'aménagement et de gestion du foncier urbain en Afrique francophone en concertation avec les institutions de formation nationales, régionales ou internationales.

4. s'ouvrir au reste de l'Afrique et du monde et aux associations similaires poursuivant les mêmes objectifs pour s'enrichir des expériences en matière d'aménagement foncier urbain.

5. sensibiliser les institutions financières pour la mobilisation des fonds en vue de l'octroi à des conditions avantageuses de crédits d'équipement et de fonctionnement aux professionnels de l'aménagement et de gestion du foncier urbain.

Un comité provisoire a été mis en place ; il est composé de :

- OLOUDE Bachir du Bénin
- BAGRE S. Alain du Burkina
- APPESIKA Kouamé de Côte d'Ivoire
- ABDALLAH Boumédienne du Mali
- GARBA Belko du Niger
- NYAMUGABO KANU Robert de la Rép. Dém. du Congo
- CHEIKH N'Gom du Sénégal.

Ce comité provisoire est chargé de poursuivre et développer les contacts, proposer des projets de textes organiques, prendre toutes les dispositions nécessaires à la convocation d'une rencontre en vue de la mise sur pied effective du réseau d'ici la fin de l'année 1999.

Monsieur BAGRE S. Alain a été chargé de la conduite de ce comité provisoire.

Ainsi dans les différents pays, des correspondants ont été désignés. Ce sont:

## CORRESPONDANTS DU RÉSEAU

| <b>Pays</b>               | <b>Correspondants</b> |
|---------------------------|-----------------------|
| <b>Bénin</b>              | OLOUDE Bachir         |
| <b>Burkina Faso</b>       | BAGRÉ S. Alain        |
| <b>Cameroun</b>           | PRISO Olivier         |
| <b>Cote d'Ivoire</b>      | APPESIKA Kouamé       |
| <b>Guinée</b>             | KOUYATE Sorry         |
| <b>Mali</b>               | ABDALLAH Boumédienne  |
| <b>Niger</b>              | GARBA Belko           |
| <b>Rép. Dém. Du Congo</b> | NYAMUGABO KANU Robert |
| <b>Sénégal</b>            | CHEIKH N'Gom          |
| <b>Tchad</b>              | NABIA-N'DJI Kamdoko   |
| <b>Togo</b>               | OGALAMA Gabriel       |

Nous remercions vivement l'ensemble des partenaires à ce colloque (CNUEH-Habitat, Coopération Française, PGU-Afrique, PNUD) et comptons sur leur disponibilité pour faire asseoir de façon pérenne le réseau des professionnels francophones en matière d'aménagement foncier urbain ainsi créé.

Fait à Ouagadougou le 23 avril 1999

Les participants

---

## **ANNEXES**

- 1- Termes de référence pour la préparation des rapports nationaux**
- 2- Programme de travail du colloque**
- 3- Liste des participants**

## **1. Termes de référence pour la préparation des rapports nationaux**

### **RAPPEL: DANS QUEL CADRE SE SITUE LE COLLOQUE?**

Faisant suite à la Conférence Habitat II sur le développement durable des établissements humains, tenue à Istanbul en juin 1996, et aux accords de partenariat signés début 1997 entre la Fédération Internationale des Géomètres (FIG) et le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains - CNUEH (Habitat), il a été envisagé la tenue en Afrique francophone d'un colloque des professionnels africains de l'aménagement foncier et de la gouvernance sur le thème:

“ Aménagement Foncier Urbain et Gouvernance Locale en Afrique Francophone ”.

Un Comité de préparation s'est mis en place au cours de l'années 1998. Il est composé de représentants du CNUEH (Habitat) et de son Programme de Gestion Urbaine pour l'Afrique (PGU/Afrique).

Saisis par le projet, les professionnels de l'aménagement foncier urbain au Burkina Faso se sont organisés en Comité local préparatoire et se sont mis en relation avec les réseaux d'experts du PGU/Afrique dans la sous région, mis en place à la suite de la Conférence d'Abidjan tenue en 1995 sur le thème “Gestion Foncière Urbaine et Développement Local.”

Le Colloque de Ouagadougou se situe donc dans le cadre du suivi de la mise en application de la Déclaration d'Abidjan de 1995 ainsi que du Programme mondial d'action de la Conférence Habitat II.

### **QUELS SONT LES OBJECTIFS DU COLLOQUE?**

Le Colloque vise les objectifs suivants:

1. Analyser et échanger les expériences en cours en matière d'aménagement foncier urbain et s'assurer de la mise en place des recommandations du Programme mondial d'action de la Conférence Habitat II.

2. Étudier le rôle des professions de l'aménagement foncier et leur adaptation aux mutations en cours, échanger les expériences innovantes de partenariat public-privé; définir les besoins en formation et analyser l'offre; développer les réseaux professionnels dans la région.

3. Formuler un programme de suivi régional et national et définir la poursuite de la coopération internationale.

### **QUI SONT LES PARTICIPANTS AU COLLOQUE?**

1. Les professionnels de l'aménagement foncier des pays de la région: géomètres, topographes, urbanistes, ingénieurs des villes, ... exerçant dans les secteurs privé et public.

2. Les responsables de la gestion foncière et de l'aménagement urbain au niveau des administrations centrales et des administrations municipales de la région.

3. Les représentants d'ONG impliquées dans des opérations d'aménagement, d'équipement et de régularisation foncière dans la région.

4. Les sociétés d'équipement et les aménageurs publics et privés de terrains urbains intervenant dans la région.

### **TERMES UTILISES**

Sens du terme “aménagement foncier”

“L'aménagement foncier consiste en la transformation des conditions d'appropriation et d'usage du sol dans un périmètre considéré: par exemple, la puissance publique débarrasse le sol de tous les droits fonciers qui s'y exercent pour s'imposer comme maître absolu, comme propriétaire unique; ou encore l'aménageur opère une redistribution du sol par le moyen d'un lotissement qui a pour conséquence l'appropriation du site par de nouveaux occupants.

L'aménagement, quand il est dit urbain, consiste en une transformation - physique et sociale - organisée du cadre de vie. Il est une sorte d'urbanisme, non de plans mais de projets, d'opérations. Il est rare que l'aménagement urbain

ne soit pas en même temps foncier” ... “ Un aménagement, urbain ou foncier, se fait toujours au profit d’une catégorie sociale et au détriment d’une autre”(J-F Tribillon, “ Villes africaines. Nouveau manuel d’aménagement foncier ”, Ministère de la Coopération et ADEF, Paris, 1993)

#### **Sens du terme “ gouvernance ”**

“ Le défi de toutes les sociétés et de créer un système de gouvernance qui permette de promouvoir et de soutenir le développement humain, en particulier en direction des pauvres et des groupes les plus marginaux de la population ” (UNDP, 1997).

“ La gouvernance est définie comme l’exercice de l’autorité aux plans économique, politique et administratif, en vue de gérer les affaires d’un pays ou d’une ville à ses différents niveaux. Il englobe les mécanismes, les processus et les institutions par lesquels les citoyens et les groupes concilient leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et surmontent leurs conflits et leurs différences par la médiation .

La bonne gouvernance est, entre autres, participative et transparente. Elle implique le devoir de rendre compte ... Elle garantit que les priorités d’ordre social, politique, et économique reposent sur un large consensus au sein de la société. Elle implique que la voix des plus pauvres et des groupes les plus vulnérables soit entendue et prise en compte dans les décisions relatives à la redistribution des ressources générées par le développement ” (source: A. Badiane “ Urban Land Management and Local Governance in Africa ” Keynote address. iKusasa Consas’97, Durban, 1997)

### **RÉSUMÉ DU RAPPORT DÉMANDÉ AUX EXPERTS - PROFESSIONNELS NATIONAUX DE L’AMÉNAGEMENT FONCIER**

#### **Format du document demandé**

Le rapport ne devra pas excéder 20 pages hors annexes (environ 10 000 mots).

Il devra être impérativement achevé le 3 avril 1999.

Il devra être saisi soit en Word pour Macintosh ou Word Perfect pour PC.

A défaut, une version dactylographiée de qualité sera acceptée.

#### **Méthode de travail pour la rédaction du rapport**

Il est demandé aux experts chargés de rédiger les rapports nationaux d’associer à leur travail une équipe locale, pluridisciplinaire, représentative des différentes professions engagées dans les opérations d’aménagement foncier.

Les rapports nationaux apporteront une réponse synthétique aux questions suivantes.

1. Quel est le cadre juridique et institutionnel actuel de la gestion foncière urbaine en général et de l’aménagement foncier urbain en particulier?

##### **1.1. Gestion foncière et aménagement foncier**

- i. Quelles institutions sont responsables des opérations d’aménagement foncier dans les zones urbaines et péri-urbaines: responsabilités, statut, tutelle,?
  - Choix des sites à aménager.
  - Opérations d’aménagement.
  - Equipement des terrains.
- ii. Quelles institutions sont responsables de la conception et de la réalisation des opérations de régularisation et de restructuration foncière dans les zones d’habitat irrégulier?
  - Les autorités locales ont-elles de nouvelles responsabilités en matière de politiques de régularisation?
  - Les procédures suivies dans les opérations de régularisation (choix des quartiers, procédures suivies, choix des bénéficiaires) sont-elles suffisamment transparentes?
  - Garantissent-elles un accès équitable au sol aux groupes les plus défavorisés?
- iii. Quelles institutions sont responsables de l’attribution / allocation de terrains pour l’habitat:
  - dans le cadre des projets d’aménagement foncier publics?
  - dans le cadre des projets de régularisation/ restructuration foncière (identification des ayant-droits, délivrance des permis/ autorisation d’occuper ou d’habiter, constat de mise en valeur)?

## 1.2. État de l'information sur le foncier en zones urbaines et péri-urbaines

- i. Existe-t-il un SIF couvrant les principales zones urbaines et leur périphérie:
  - dans l'agglomération capitale?
  - dans les autres villes du pays?
- ii. De quel type de SIF s'agit-il?
  - Cadastre à finalité fiscale? Légale? Urbanistique? Cadastre polyvalent? Cadastre simplifié?
  - Autres SIF ou SIG utilisables et utilisés par les géomètres et les aménageurs?
- iii. Quel pourcentage des zones urbaines et périurbaines est couvert par les SIF existant?
- iv. Quel est l'état de mise à jour de l'information sur le foncier? Donnez une description de l'information disponible et de son niveau de précision.
- v. Quelle(s) administration(s) assure(nt) le recueil, la mise à jour, la gestion et la conservation de l'information foncière:
  - au niveau du gouvernement central?
  - au niveau local?

### *2. Gestion foncière urbaine et gouvernance locale: enjeux, pratiques et perspectives de la décentralisation*

#### 2.1. Quels rapports entretiennent pouvoir central et collectivités locales:

- i. en matière de gestion foncière urbaine en général et de projets d'aménagement foncier en particulier?
- ii. en matière de recueil, de gestion et de mise à jour de l'information foncière?

#### 2.2. Dans quel sens ont évolué ces rapports au cours des 5 dernières années? Se sont-ils traduits par:

- i. une décentralisation des responsabilités en matière de gestion foncière avec un transfert effectifs de responsabilités aux collectivités locales?
- ii. une simplification des procédures de gestion foncière, d'aménagement foncier et de gestion foncière?

iii. une meilleure transparence de ces procédures?

iv. une meilleure équité en matière d'accès au sol?

2.3. Quels outils (réglementaires, techniques, budgétaires, fiscaux, ...) permettent de mettre en œuvre les politiques de décentralisation en matière de gestion foncière?

2.4. Quels mécanismes de régulation et de contrôle permettent la mise en œuvre effective des politiques de décentralisation en matière foncière ?

2.5. Les politiques de décentralisation se sont-elles accompagnées de dispositions visant à associer d'autres acteurs que les seules administrations locales aux décisions en matière de gestion foncière urbaine?

*3. Gouvernance et gestion foncière urbaine: quelles formes de partenariat entre acteurs privés et pouvoir public ont été mises en œuvre en matière d'aménagement foncier?*

3.1. Acteurs publics et acteurs privés de l'aménagement foncier

i. Dans l'agglomération capitale et dans les principales villes du pays, quelle part de la production totale de terrain pour l'habitat est assurée respectivement par:

- les acteurs publics au niveau central et local?

- les acteurs privés formels?

- les lotisseurs informels/irréguliers?

ii. Dynamiques actuelles

La part respective de la production foncière assurée par chacun de ces acteurs a-t-elle changé au cours des 5 dernières années?

iii. Quels sont les caractéristiques physiques des projets d'aménagement foncier selon les types d'acteur: taille des opérations, niveaux d'équipement, ...?

3.2. Les procédures d'aménagement

i. Quelles sont les procédures d'aménagement les plus couramment utilisées?  
(décrivez brièvement ces procédures: étapes et acteurs)



iv. Quels textes régissent l'activité des géomètres ayant une pratique privée?

- Quel niveau de formation est exigé?

- Les géomètres doivent-ils recevoir l'agrément de leur(s) organisation(s) professionnelle(s) ou conseil de l'ordre pour exercer leur activité?

- Les géomètres privés doivent-ils être agréés par l'Etat pour exercer leur activité professionnelle?

- Les documents produits par les géomètres privés doivent-ils être obligatoirement validés par les géomètres du secteur public?

v. Quelle(s) organisation(s) professionnelle(s) regroupe(nt) les géomètres nationaux des secteurs public et privé: nom et adresse

vi. Quelles sont les tâches habituelles des géomètres du secteur privé?

- Pouvez-vous décrire ces tâches?

- Pouvez-vous estimer le temps passé par type de tâche?

vii. Les pouvoirs publics reconnaissent-ils aux géomètres publics et privés la capacité de mener des opérations de lotissement et d'aménagement sans l'appui d'aménageurs-urbanistes professionnels?

4.3. Evaluation des besoins des aménageurs fonciers et des géomètres dans le cadre des nouvelles politiques de décentralisation / gouvernance locales

i. Quels sont les principaux problèmes rencontrés dans l'exercice de la profession d'aménageur foncier et de géomètres.

ii. Quels sont les besoins en matière d'organisation de la profession d'aménageur foncier et de géomètre.

iii. Quels sont les besoins en matière de formation.

iv. Quels sont les besoins en équipement et en crédit.

5. Impact du Plan global d'action sur les pratiques en matière d'aménagement foncier

**Rappel: principaux objectifs du Plan global d'action en matière de gestion foncière urbaine et de politiques d'aménagement foncier**

- Donner la sécurité foncière et un accès égal au sol pour tous, y inclue les femmes et les pauvres.

- Garantir des procédures transparentes, globales et progressives en matière de sécurité foncière et de transfert des droits sur le sol (ventes, mutations ...).

- Protéger les droits traditionnels en matière d'accès au sol compte tenu des différents contextes nationaux.

- Reconnaître et légitimer la diversité des filières d'accès au sol

- Décentraliser les responsabilités en matière de gestion foncière et améliorer les capacités de gestion des collectivités locales.

- Développer et mettre en œuvre des systèmes d'information foncière et rendre cette information facilement accessible.

- Développer des systèmes cadastraux appropriés, mettre au point des procédures d'enregistrement foncier visant à la régularisation juridique des quartiers irréguliers et simplifier les procédures de transactions foncières.

- Promouvoir des codes fonciers et développer un cadre juridique permettant de préciser le statut du sol et les droits qui y sont attachés.

- Mettre en œuvre des mesures d'incitation fiscales et de contrôle de l'usage des sols afin d'assurer une gestion rationnelle et durable des ressources foncières.

- Encourager le partenariat entre acteurs publics, acteurs privés, secteur associatif et autres parties intéressées en vue d'assurer la gestion des ressources foncières dans une perspective de développement durable.

- Assurer une décentralisation effective et le renforcement des associations et réseaux de municipalités.

Certaines de ces orientations stratégiques en matière d'intervention foncière ont été retenues par les pays lors de la préparation de leur propre Plan global d'action pour les années 1996-2001.



---

## 2. Programme de travail du colloque

### Lundi 19 avril: après-midi

Arrivée des participants et enregistrement auprès du secrétariat

17. 30: Cocktail de presse

### Mardi 20 avril:

08.00 - 09.00: Accueil des invités et participants

09.00 - 10.00: Cérémonie d'ouverture suivie de la visite des stands

10.00 - 10.30: Pause café

10.00 - 12.30: Document d'introduction, par Alain Durand-Lasserve  
Intervention d'Alain Rochegude

12.30 - 15.00: Déjeuner

15.00 - 18.00: Présentations et débats sur les sous-thèmes

19.00: Cocktail d'ouverture

### Mercredi 21 avril:

08.00 - 10.00: Présentations et visites techniques

10.00 - 10.30: Pause café

10.30 - 12.30: Tables rondes et travaux en ateliers

12.30 - 15.00: Déjeuner

15.00 - 18.00: Poursuite des travaux en ateliers

### Jeudi 22 avril:

08.00 - 10.00: Poursuite des travaux en ateliers

10.00 - 10.30: Pause café

10.30 - 12.30: Poursuite des travaux en ateliers

12.30 - 15.00: Déjeuner

15.00 - 18.00: Suite et fin des travaux en ateliers

### Vendredi 23 avril:

08 00 - 10.00: Restitution des travaux des trois ateliers en réunion plénière, proposition de plans d'action, discussions

10.00 - 10.30: Pause café

10.30 - 12.30: Table ronde des professionnels de l'aménagement foncier, préparation d'un programme d'action

12.00 - 15.00: Déjeuner

15.00: Cérémonie de clôture

19.00: Cocktail offert par le comité local des professionnels

### Samedi 24 avril

08.00: Visite d'agrément à Laongo



|    |                          |  |                                      |   |   |
|----|--------------------------|--|--------------------------------------|---|---|
| 28 | GUIEBO Joseph            | Conseiller Technique<br>Bureau Régional pour<br>l'Afrique et les pays<br>Arabes                            | PO BOX 30030 Nairobi<br>KENYA        | Tél : 2542623074<br>Joseph.guiebo@unchs.org                                       | Nairobi<br>KENYA                            |
| 29 | ILBOUDO Karim            | Direction Urbanisme et<br>aménagement<br>(DUA/DGUT) chef de<br>service                                     | 01 BP 18 Ouaga 01                    | Tél : 33 21 24  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 30 | KABORE Alassan           | Directeur EPCD   | BP 370                               | Tél : 44 09 28<br>Fax : 44 09 27  | Koudougou<br>Burkina Faso                   |
| 31 | KABORE Siméon            | Maire de Pouytenga   | Mairie Pouytenga                     | Tél : 70 68 82  | Pouytenga<br>Burkina Faso                   |
| 32 | KABORET Noël             | Chef Service Cadastre<br>Bobo-dioulasso  | 01 BP 2191 Bobo-Dioulasso            | Tel : (226) 97 32 45<br>Fax : (226) 97 20 98                                      | Bobo-Dioulasso<br>Burkina Faso              |
| 33 | KABRE Ousmane            | Géographe -<br>Aménagiste/consultant   | 01 BP 1689 Ouaga                     | Tél : 30 64 84  | Ouagadougou                                 |
| 34 | KARGOUGU<br>Hamidou      | Conseiller FJA,<br>Représentant Maire KAYA   | Commune de Kaya                      | Tel : (226) 45 35 39  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 35 | KEBA Diarra              | SOCOGIB  | 01 BP 1646 Ouaga                     | Tel : (226) 30 01 97<br>Fax : (226) 31 19 20                                      | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 36 | KOALGA Emilie            | Géographe- Urbaniste   | 01 BP 396 Ouaga 01                   | Tél : 32 46 82  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 37 | KONSEIGA T.<br>Alphonse  | Directeur (DTF)  | 01 BP 26 Ouaga 01                    | Tel : (226) 32 45 59/58<br>Fax: (226) 34 05 29                                    | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 38 | KOAME<br>Appessika       | Consultant   | 01 BP 396, Abidjan 01                | Tel : (225) 48 86 04, Fax : (225)<br>48 86 05                                     | Abidjan<br>Cote d'Ivoire                    |
| 39 | KOUSSOUBE Yaya           | Gérant Géo-conseil   | 01 BP 5762 Ouaga 01                  | Tél : 36 19 14<br>Fax : 36 03 35<br>E. mail : Koussoub@fasonet bf                 | Ouagadougou/Burkina<br>Faso                 |
| 40 | KYLEM Claude             | Géographe /DUA/DGUT  |                                      | Tel : (226) 33 21 24  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 41 | LACROUX Sylvie           | Chef, Section du logement<br>et des Services<br>Communautaires CNUEH<br>(Habitat)                          | PO Box 30030<br>Nairobi, Kenya       | Tel: 254-2-623108<br>Fax:254-2-624265<br>E-mail:<br>sylvie.lacroux@unchs.org      | Kenya                                       |
| 42 | LOMPO Pierre             | Consultant en Génie Civil<br>Président /AITB   | 06 BP 9936 Ouaga 06                  | Tel : (226) 35 75 36  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 43 | MIDIOUR Sami             | DASU/DGUT  | 01 BP 18 Ouaga 01                    | Tél : (226) 34 24 75  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 44 | NABIA-N'DJI<br>Kamdoko   | Directeur National<br>Projet Stratégie Nationale<br>du Logement  | BP 57                                | Tel: (235) 524505<br>Fax: (235) 52 37 09  | N'Djamena<br>Tchad                          |
| 45 | NANEMA Denis             | Inspecteur du Cadastre<br>(Service du Cadastre Et des<br>Travaux Fonciers Ouaga)                           | 01 BP 119 Ouaga 01                   | Tel : Bur (226) 32 44 89<br>Tel : Dom (226) 36 22 67<br>Fax : (226) 34 16 87      | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 46 | NGOM Cheikh              | Directeur AAV Cheikh<br>NGOM Dakar   | 3 Av. A. SARRAUT<br>BP 2507<br>Dakar | (221) 821 59 26<br>Fax (221) 821 83 18  | Dakar/Sénégal                               |
| 47 | NIKIEMA P.<br>Joachim    | DTC/DGUT   | 01 BP 26 Ouaga 01                    | Tél : 32 45 58  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 48 | NOMBRE Adama             | Ingénieur du Génie rural<br>Maîtrise de d'ouvrage de<br>Bagré  | 01 BP 5687 Ouaga 01                  | Tél : 32 40 49 ou 32 40 28  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 49 | NYAMUGABO<br>KANU Robert | Conseiller du<br>Gouvernement, Ministre<br>des Affaires Etrangères,<br>République Démocratique<br>du Congo |                                      | Tel : 34390 xet 218   | Kinshasa (Rep.<br>Démocratique du<br>Congo) |
| 50 | OGALAMA Gabriel          | Directeur Recherche<br>EAMAU   | BP 2067 Lomé/Togo                    | Tél : 21 62 53<br>Fax : 22 06 52  | Lomé/Togo                                   |
| 51 | OLOUDE Bachir            | Directeur Général<br>SERHAU-SEM  | 01 BP 23338                          | Tel: (229) 30 02 09<br>Fax: (229) 30 06 26<br>Email:<br>SERHAU@syfed.bj.refer.org | Cotonou (Bénin)                             |
| 52 | OUATTARA<br>Prosper      | Inspecteur des Impôts  |                                      | Tél : 30 01 57<br>Fax : 31 76 62<br>Email : impact plus@cenatrin bf               | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 53 | OUEDRAOGO<br>Dahouda     | Codirecteur Agence G2<br>Conception  | 01 BP 3620 Ouaga                     | Tél : 38 06 71  | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |
| 54 | OUEDRAOGO<br>Hamadou     | Receveur des Domaines  | BP 119 Ouaga                         | Tel : (226) 36 55 98  | Ouagadougou (Burkina<br>Faso)               |
| 55 | OUEDRAOGO<br>Lydia       | DUA/DGUT   | 01 BP 18 Ouaga 01                    | Tél : 33 21 2   | Ouagadougou<br>Burkina Faso                 |

- ii. Selon les procédures actuelles, quels acteurs sont associés à la prise de décision au niveau central et local?

### 3.3. Le partenariat entre acteurs privés et publics

- i. Des opérations d'aménagement foncier ont-elles été réalisées en partenariat dans l'agglomération capitale et dans les principales villes du pays?  
(Indiquez le nombre et la taille de ces opérations ainsi que leurs dates de réalisation)
- ii. Quels partenaires ont été associés au niveau central et local?  
(Institutions ou organismes publics, acteurs privés formels et informels, organisations communautaires et tiers-secteur, ...)
- iii. A titre d'exemple, décrivez le montage institutionnel et financier d'opérations qui vous semble représentatives et/ou innovantes (une description détaillée de ces opérations peut figurer en annexe du rapport)
- iv. Causes des succès ou des échecs des opérations d'aménagement foncier menées en partenariat

### 4. La profession d'aménageur foncier: formation, organisation de la profession, techniques d'intervention, difficultés rencontrées.

#### 4.1. La profession d'aménageur

- i. Quels acteurs publics et privés sont directement responsables des opérations d'aménagement foncier?
- ii. Parmi les aménageurs fonciers publics, combien relèvent:
  - de l'Etat central?
  - des collectivités locales?
  - d'organismes publics ou parapublics?
- iii. Existe-t-il un secteur privé formel et informel de l'aménagement foncier (ou de la promotion foncière)?  
Précisez quelle est la place occupée respectivement par les aménageurs fonciers formels et informels.  
Nous entendons par " aménageurs fonciers

informels " les acteurs qui engagent des opérations d'aménagement de terrains pour l'habitat et de lotissement en dehors du cadre légal ou réglementaire existant (dans ce cas, les aménagements qui accompagnent les opérations de lotissement sont rarement conformes aux normes en vigueur). Il peut s'agir de propriétaires fonciers qui lotissent illégalement leur terrain, de personnes ou de communautés faisant valoir un droit sur un terrain dont ils ne sont pas propriétaires (par exemples des propriétaires coutumiers), d'intermédiaires agissant pour leur compte ou en leur nom.

- iv. Quels sont les effectifs de la profession, toutes catégories d'aménageurs confondus (ceux relevant du secteur public et ceux relevant du secteur privé formel et informel) Précisez quelle est la dynamique actuelle d'évolution de ces différentes catégories d'aménageurs fonciers?
- v. Par quel texte est régie l'activité des aménageurs fonciers privés?
- vi. Les aménageurs sont-ils regroupés en associations professionnels?
- vii. Quels sont aujourd'hui les besoins de la profession d'aménageur foncier?  
(hiérarchisez les priorités)

#### 4.2. Le rôle des géomètres dans l'aménagement foncier

- i. Quel est l'effectif total des géomètres nationaux:
  - dans le secteurs privé?
  - dans le secteur public et n'ayant pas de pratique privée (préciser qui sont les principaux employeurs)?
  - dans le secteur public mais ayant en parallèle une activité en tant que géomètre privé ?
- ii. Combien de bureaux de géomètres interviennent dans l'ensemble du pays
  - Géomètres nationaux
  - Géomètres étrangers
- iii. Quelle proportion d'opérations d'aménagement foncier est réalisée par les géomètres?

**List of UNCHS Publications in the Land Management Series**  
**Liste des publications du CNUEH dans la Série Gestion foncière**  
**Lista de las publicaciones del CNUAH de la Serie Gestión del suelo**

3. *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y el uso de la tierra urbana en América Latina.* Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat). Serie Gestión del suelo numero 3. Nairobi, 1993. (HS/291/93F)
4. *Améliorer les systèmes d'immatriculation foncière et de reconnaissance des droits sur le sol dans les villes d'Afrique sub-Saharienne francophone.* Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat). Série Gestion foncière, numéro 4. Nairobi, 1993. (HS/286/93F)
5. *Urban Land Management, Regularization Policies and Local Development in Africa and the Arab States.* United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Abidjan, 21-24 March 1995, Study and Seminar Conclusions. (HS/379/95E)
6. *Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les États Arabes.* Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat). Abidjan, 21-24 mars 1995, Conclusions de l'étude et du séminaire. Série Gestion foncière, numéro 6. Nairobi, 1995. (HS/379/95E)
7. *Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique francophone: Rapport du Colloque regional des professionnels africains.* Ougadougou, 20-23 avril 1999. Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat). Série Gestion foncière, numéro 7. Nairobi, 1999. (HS/587/99F)
8. *Best Practices on Access to Land and Security of Tenure,* by Clarissa Fourie. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Land Management Series Number 8. Nairobi, 1999. (HS/588/99E)
9. *Women's Rights to Land, Housing and Property in Post-Conflict Situation and During Reconstruction,* by Leilani Farha. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Land Management Series Number 9. Nairobi, 1999. (HS/589/99E)
10. *Informal Settlement Upgrading: The Demand for Capacity Building in Six Pilot Cities,* United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Land Management Series Number 10. Nairobi, 1999. (HS/565/99E)
11. *Putting the Urban Poor on the Map. A Documentation on an Informal Settlement Upgrading Methodology Supported by Information Technology,* United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Land Management Series Number 11. Nairobi, 1999. (HS/577/99E)

To order publications, please contact:

Publications Unit  
UNCHS (Habitat)  
P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya  
Fax: (254-2) 624060

Some of the above-listed publications are also available on the following websites:

<http://www.unchs.org/tenure>

<http://habitat.unchs.org/lmp>



|    |                       |   |  |   |                               |
|----|-----------------------|---|--|---|-------------------------------|
| 56 | OUEDRAOGO Rémi B.     | Consultant  | AMBF   | Tél : 38 23 27<br>Fax : 3823 29   | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 57 | OUELOGO Harouna       | Chef de Service du Cadastre   | 01 BP 119 Ouaga 01   | (226) 32 44 94  | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 58 | Oumar TRAORE          | Géomètre Expert agréé   | 01 BP 4784 Ouaga 01  | Tél : 31 77 73  | Ouagadougou/Burkina Faso      |
| 59 | PARE Oumarou          | Directeur Urbaniste, Ministère des Infrastructures de l'Habitat et de l'urbanisme | BP 18 Ouaga 01   | (226) 21 24 (Bureau)<br>38 03 68 (Domicile)                                 | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 60 | PIERRE Liliane        | Université Paris 12   | 2 rue Lefèbre<br>75015 Paris   | Tél : Ouaga 31 37 83<br>Lpierre@univ-paris 12.fr                            | Francs                        |
| 61 | PRISO Olivier         | Directeur des Services Techniques Communauté Urbaine de Douala                    | BP 2741 Douala   | Tel: (237) 43 17 09<br>Fax: (237) 43 08 06                                  | Douala (Cameroun)             |
| 62 | RAMSEY Fiona          | Experte Associée PGU-BRA  | c/o PNUD 01 BP 1747 Abidjan  | Tél : (225) 48 74 57<br>framsey@bretd.sita.net                              | Côte-d'Ivoire                 |
| 63 | ROCHEGUDE Alain       | Expert, Ministère des Affaires Etrangères, Logement et Transport                  | 19 rue de Flenny<br>92140 Clénay<br>France                               | Tel/fax : (33-1) 41 08 83 56<br>email : rochegudealain@wandoo.fr            |                               |
| 64 | SANHOUIDI Fati Alice  | Géographe   | 01 BP 18 Ouaga 01  | Tel: (226) 34 24 75   | Ouagadougou -<br>Burkina Faso |
| 65 | SANOOU /SOME Basilisa | Sociologue- Urbaniste   | 01 BP 2154 Ouaga 01  | Tel: Bur (226) 34 24 75<br>Tél Dom : (226) 30 82 71<br>Fax : (226) 34 05 29 | Ouagadougou -<br>Burkina Faso |
| 66 | SEKA NGUIA            | Ministère Logement<br>Directeur du logement                                       | BP 8153  | Tél/Fax : 21 15 03  | Abidjan                       |
| 67 | SEMDE Idrissa         | Ministère Environnement et de l'Eau S/P CONAGESE                                  | 01 BP 6486   | Tél : 31 24 64 ou 31 31 66  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 68 | SIA G. Alphonse       | Chef de service de la topographie et du cadastre AMVS/MEE                         | Autorité de Mise en valeur de la Vallée du Sourou<br>01 BP 2096 Ouaga 01 | Tel: (226) 30 67 00/ 314768   | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 69 | SISSAO Alain Joseph   | Africaucus Burkina Faso   | 02 BP 5178 Ouaga 02<br>Burkina Faso                                      | Tel : (226) 30 82 58<br>Email : ailainsis@hotmail.com                       | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 70 | SY Arona              | Professeur/EMAU<br>Ouagadougou  | 01 BP 7024 Ouagadougou   | Tél : 31 42 64  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 71 | TAPSOBA Claude Obin   | IGB   | 03 BP 7054 Ouaga 03  | Tél : 31 33 51 ou 32 48 27  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 72 | TCHINI Kodjo          | EAMAU   | BP 2067 Lomé/Togo  | Tél : 21 62 53  | Lomé/Togo                     |
| 73 | TIEMTORE P. Victor    | Directeur Général de l'Urbanisme et de la Topographie                             | 01 BP 18 Ouaga   | Tel: (226).30 23 64<br>Fax: (226) 34 05 29                                  | Ouagadougou, Burkina Faso     |
| 74 | TRAORE Adama Ben      | Chargé de mission du Programme Solidarité Habitat                                 | 06 BP 9164 Ouagadougou   | Cellulaire 20 54 57<br>ou CAPEO<br>Tél : 31 37 62/63                        | Ouagadougou Burkina Faso      |
| 75 | WAGUI Siby            | Coordinateur Programme de gestion Urbaine en Afrique                              | S/C PNUD 01 BP 1747<br>Abidjan /Côte-d'Ivoire                            | Tél : (225) 48 74 57<br>Fax : (225) 44 39 76                                | Abidjan/Côte-d'Ivoire         |
| 76 | WEMBY-LOFUDU-Jules    | Directeur/Habitat   | N° 17 AV. PUMBU<br>c/GOMBE/KIN   |   | Kinshasa/RDC                  |
| 77 | ZONGO Alain T.        | Chef de service des Affaires cadastrales DGI                                      | 09 BP 1004 Ouaga 09  | Tél : 30 89 81 à 87   | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 78 | ZOUNGRANA Berthe      | DGUT (Juriste)  | BP 18 Ouaga  | Tel : (226) 33 21 24  | Ouagadougou (Burkina Faso)    |



### 3. Liste de participants

| N° | NOM ET PRENOMS            | FONCTION INSTITUTION  | ADRESSE   | TEL / FAX / E-MAIL  | VILLE/PAYS                    |
|----|---------------------------|---|---|---|-------------------------------|
| 01 | ABDALLAH Boumedienne      | Géomètre Expert   | BP 1148   | Tél/FAX : (223) 24 75 90 E.<br>Mail : a.Boumedienne@yahoo.fr<br>Bamako                                | Bamako/Mali                   |
| 02 | BADIANE Alioune           | Directeur pour l'Afrique et les Etats Arabes CNUEH-Habitat Nairobi  | PO BOX 30030 Nairobi KENYA                            | Tél : 2542 623075<br>Fax : 62 30 51<br>alioune.badiane @unchs.org                                     | Kenya                         |
| 03 | BAGRÉ Sidpassamdé Alain   | Direction Générale de l'Urbanisme                                   | 01 BP (226) 2693 Ouaga                                | Tél : (226) 34 24 75<br>Fax : (226) 34 05 29<br>Tél/dom : 36 48 56<br>Email : bagré. Dasu@cenatrin.bf | Burkina Faso                  |
| 04 | BALIMA Justin Omer        | Geo-Conseil/Géographe   | 01 BP 5762 Ouaga 01                                   | Tel : (226) 36 19 14<br>Fax : (226) 36 03 35  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 05 | BAMBARA Adolphe           | Adjoint Maire chargé finances Economie et plan.                     | Mairie Ouaga  | Tél : 33 62 87  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 06 | BAMBARA Constant Désiré   | Urbaniste DEAU Association des Urbanistes du Burkina                | 09 BP 656, Ouaga 09<br>Email : aapui.bur @fasonet.bf  | Tél : (226) 36 57 38<br>Tél : D. 308356   | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 07 | BANDE Augustin            | Journaliste AJB   | 01 BP 2507 Ouaga 01                                   | Tél : 32 46 39<br>Dom 30 39 10  | Ouagadougou                   |
| 08 | BARRY Yacouba             |   | 01 BP 4272 Ouaga                                      | Tel: (226) 307548/364872  | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 09 | Batilda Burian            | Programme Coordinateur SCP-TZ                                       | P.OBOX 9182, DAR-TZ                                   | Tél : 00-255-51-113659<br>SCP.tanzania@twiga.com  | Tanzania                      |
| 10 | BELMOUISSOGO Marc         | Bureau des mines et des la géologie du Burkina BUMIGEB              | 01 BP 601 Ouaga 01                                    | Tel : (226) 36 48 02/36 48 90<br>Fax : (226) 36 48 48   | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 11 | BEMBAMBA Ousmane          | SONATUR   | 03 BP 7222 Ouaga 03                                   | Tél : (226) 30 17 73/74<br>Fax : (226) 31 87 19   | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 12 | BEREMWIDOUGO U K. Jacques | Ingénieur-Géomètre Direction Générale des Routes                    | 01 BP 7004 Nouaga 01                                  | Tél : (226) 30 23 43 ou 30 22 95  | Ouagadougou*Burkina Faso      |
| 13 | BONANET Dieudonné Maurice | Ingénieur-Géomètre Chargé de Mission de la Présidence du Faso       | 01 BP 115 Ouaga                                       |   | Ouagadougou (Burkina Faso)    |
| 14 | BONKOUNGOU Sylvain        | Urbaniste   | Cellule Technique Equipements Marchands Commune Ouaga | Tél : 31 77 95  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 15 | CISSE Aminou              | Ingénieur-Hydrogéologue ONPF  | 06 BP 9267 Ouaga 06                                   | Tél : 36 27 42  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 16 | COMPAORÉ Michel           | Sociologue/DGUT/PVCBO   | 01 BP 18 Ouaga 01                                     | Tél : 33 40 77  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 17 | DABY Diagne               | Président du PDM, PT Cités-unies Développement                      | Immeuble Wat Dakar (Sénégal)                          | 823 31 71   | Dakar/Sénégal                 |
| 18 | DAMIBA Geoffroy           | Maire Boulsa SG/de l'AMBF   | BP 294 Boulsa   | Tél : 70 96 44  | Boulsa/Burkina Faso           |
| 19 | DEROUET Patrick           | IGN France International  | 39 Ter rue Gay Lussac, 75005 Paris (France)           | Tel: (33-1) 42 345656<br>Fax: (33-1) 42345651   | Paris (France)                |
| 20 | DIALLO Ousseini           | Economiste SOGOGIB  | 01 BP 1646 Ouaga                                      | Tel : (226) 30 01 97<br>Fax : (226) 31 19 20  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 21 | DIALLO Soumaïla           | Géomètre  | 01 BP 18 Ouaga 01                                     | Tél : 34 24 75<br>dialla.soumaila fasonet .bf   | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 22 | DIOUP Mamadou             | Départements des Collectivités                                      | BP 4002 DAKAR/SENEGAL                                 | Tél : (221) 821 03 04   | Dakar<br>Sénégal              |
| 23 | DOUMBOUE Dioulasso        | Géomètre, Direction des Services Techniques Municipaux              | Commune de Bobo-Dioulasso 01 BP 383                   | Tel: (226) 97 10 43<br>Fax: (226) 97 24 64  | Bobo Dioulasso (Burkina Faso) |
| 24 | DURAND LASSERVE Alain     | Directeur de recherche centre national de la recherche scientifique | 7 rue santé Garibaldi 33000 Bordeaux France           | Tél : (33) 556991584<br>Fax : (33) 556  | Bordeaux (France)             |
| 25 | GARBA Belko               | Géomètre Expert Foncier   | BP 12477  | Tel: 73 36 13<br>Fax: 74 13 35  | Niamey (Niger)                |
| 26 | GNAMPA Noufou             | Gérant Impact-plus  | 01 BP 6470 Ouaga 01                                   | Tél : 30 01 57<br>Fax : 31 76 62<br>E.mail : impact plus @cenatrin.bf                                 | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |
| 27 | GNIQUILGOU Sibidi         | SG/ AITB  | BP 6484 Ouaga   | Tél : 30 23 33  | Ouagadougou<br>Burkina Faso   |



---

5.1. Les politiques et les pratiques d'aménagement foncier urbain mises en œuvre dans votre pays au cours des 2 dernières années vous semblent-elles avoir répondu aux principaux objectifs fixés dans le Plan global d'action, en particulier:

- i. pour assurer la sécurité foncière et un accès au sol égal pour tous, en particulier pour les groupes les plus vulnérables et en particulier les femmes;
- ii. pour garantir la mise en place d'un système global, transparent et accessible à tous de transfert des droits sur le sol;
- iii. pour protéger les droits traditionnels sur le sol des populations autochtones en fonction des contextes nationaux;

iv. pour reconnaître la diversité et la légitimité des différentes filières de production foncière;

v. pour améliorer les systèmes d'enregistrement foncier;

vi. pour encourager le partenariat entre secteur privé, secteur public et secteur associatif pour une gestion durable des ressources foncières.

5.2. Les recommandations du Plan global d'action et des plans nationaux élaborés à l'occasion de la Conférence Habitat II ont-elles eu, selon vous, un impact sur la pratique des professionnels de l'aménagement foncier?



